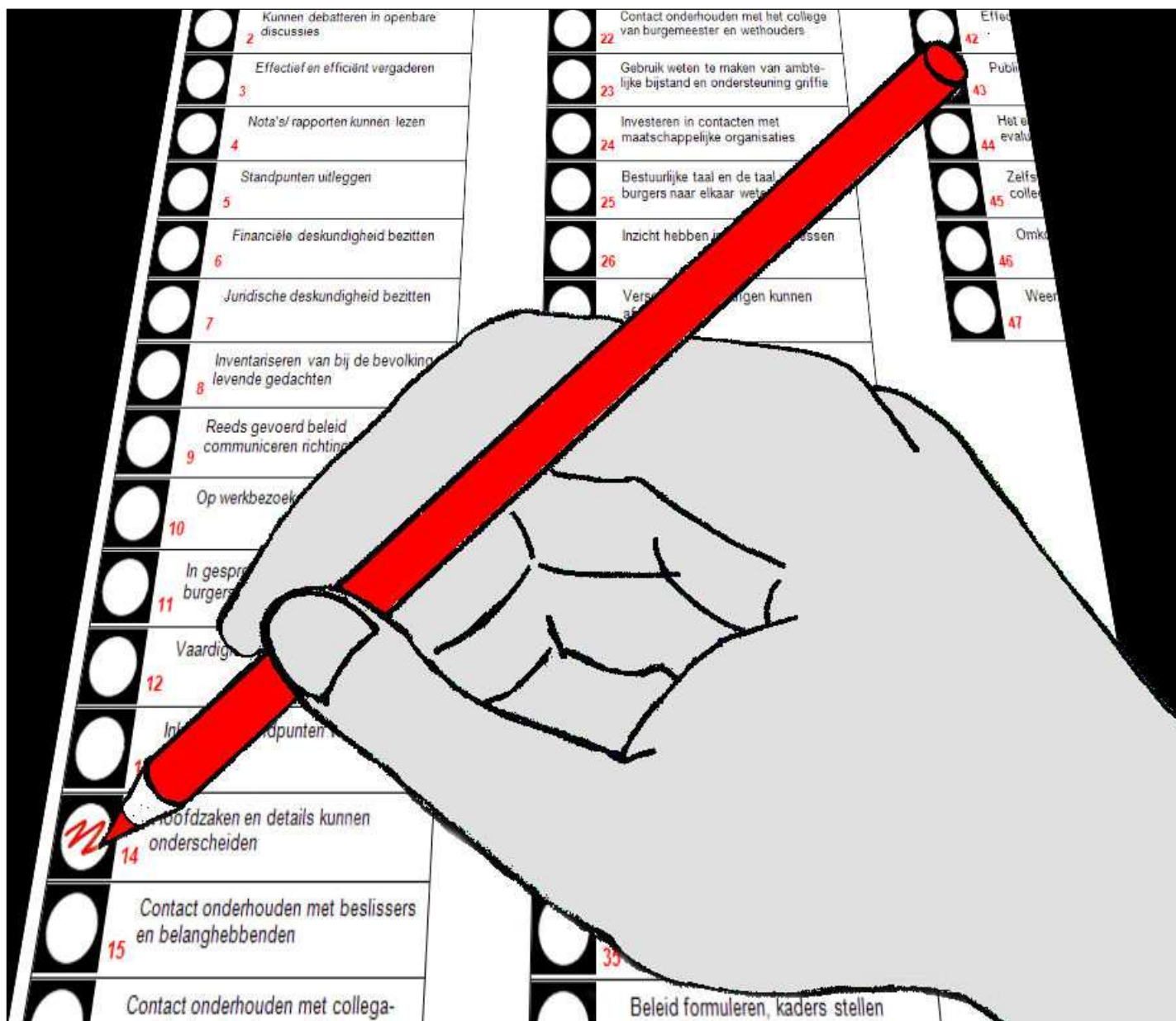


HET RAADSLID ALS PROFESSIONELE AMATEUR

Een bestuurskundig onderzoek naar de mogelijkheden voor professionalisering van gemeenteraadsleden binnen de kaders van het lekenbestuur



Masterscriptie Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam

Gerco Lock

HET RAADSLID ALS PROFESSIONELE AMATEUR

Een bestuurskundig onderzoek naar de mogelijkheden voor professionalisering van gemeenteraadsleden binnen de kaders van het lekenbestuur

Masterscriptie Bestuurskunde
Beleid en Politiek
Erasmus Universiteit Rotterdam
Augustus 2007

Gerco Lock
Calandstraat 8b
3016 CB Rotterdam

Studentnummer: 272507
Begeleider: dr. A. Cachet
Tweede lezer: drs. M.J. Van Hulst

Voorwoord

De interesse voor het grensvlak tussen politiek, bestuur en recht deden mij vijf jaar geleden besluiten te kiezen voor de studies bestuurskunde en rechten. Gedurende de jaren waarin ik studeerde, werd steeds duidelijker dat dit vakgebied springlevend is. Kleine en grote wetsvoorstellen en wetswijzigingen openen steeds weer mogelijkheden voor nieuw onderzoek. De invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur is daar een voorbeeld van.

Door mijn stage bij Zunderdorp Beleidsadvies & Management kreeg ik een unieke kans om de duale lokale politiek beter te leren kennen. In het griffiersnetwerk dat door dit bureau wordt aangestuurd participeren dertien ambitieuze griffiers van de 100.000+ gemeenten. Door het bijwonen en mede voorbereiden van de netwerkbijeenkomsten kwam het werk van de gemeenteraad en de griffier voor mij tot leven.

De niet aflatende stroom van kritiek die bestaat richting politici en bestuurders heeft zijn weerslag op de lokale politiek. Gemeenteraadsleden worden al snel over één kam geschoren met het negatieve beeld van 'de politiek'. In het afgelopen halfjaar heb ik met veel plezier onderzoek gedaan naar het werkelijke functioneren van raadsleden. De bereidheid van een aantal deskundigen om verslag te doen van hun ervaringen en van een grote groep respondenten om een vragenlijst in te vullen, zijn daarbij onmisbaar geweest. Het idealisme en de bereidheid van raadsleden om gemeenten zo goed mogelijk te besturen, zijn mij gedurende het onderzoek bijzonder opgevallen. Dat in deze scriptie regelmatig gesproken wordt over competenties waarin raadsleden tekort schieten, mag daaraan geen afbreuk doen.

Ik hoop dat deze scriptie de lezer ervan zal overtuigen wat het belang is van gemeenteraadsleden als professionele amateurs: gewone burgers die hun missie in de gemeentelijke politiek daadwerkelijk weten te bereiken.

Mijn dank gaat uit naar Alinda van Bruggen die inmiddels is veranderd van stagebegeleider in collega. In beide hoedanigheden is haar stimulerende aanwezigheid van grote waarde geweest bij het schrijven van deze scriptie. Ook de andere collega's bij Zunderdorp Beleidsadvies & Management ben ik dankbaar voor hun plezierige aanwezigheid in het afgelopen half jaar. Lex Cachet dank ik voor zijn zorgvuldige en deskundige begeleiding van dit scriptietraject; Merlijn van Hulst voor zijn bereidheid om als tweede lezer van dit eindproduct op te treden. Juist toen halverwege het schrijven van deze scriptie mijn moeder overleed zijn mijn familie, vriendin en vrienden door hun aanwezigheid, interesse en bereidheid om mee te lezen erg belangrijk geweest.

Rotterdam,
Augustus 2007

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inhoudsopgave	2
I INLEIDING EN ACHTERGRONDEN	5
1 Inleiding	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Probleemanalyse	5
1.3 Probleemstelling	6
1.3.1 Doelstelling	7
1.3.2 Hoofdvraag	7
1.3.3 Deelvragen	7
1.4 Bestuurskundige relevantie	8
1.5 Leeswijzer	8
2 Achtergronden dualisme en griffier	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Ontstaan dualisme	10
2.3 Ontwikkeling dualisme	12
2.4 Ontstaan griffiersfunctie	13
2.5 Ontwikkelingen griffiersfunctie	14
II THEORIE	16
3 Professionaliteit	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Begripsverkenning	16
3.3 Niveaus van professionalisering	17
3.4 Etzioni: De professionele organisatie	17
3.5 Noordegraaf: Professionele competenties	18
3.6 Mintzberg: Professionele publieke managers	19
3.7 Revans: Action-learning	20
3.8 Gedrag en professionalisering	21
3.9 Professionaliseringstheorieën en raadsleden	22
4 Competentieprofielen in de publieke sector	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Het veelzijdige begrip competentie	24
4.3 Competenties en publieke sector	25
4.4 Het opstellen van competentieprofielen voor de publieke sector	25
4.4.1 Het vaststellen van de bestaande taken	26
4.4.2 Selectie van competenties	26
4.4.2.1 Vilkinas: Competenties bij organisatiewetenschappers	26
4.4.2.2 Virtanen: Competentiegebieden in de publieke sector	27
4.4.2.3 Denhardt: significante kenmerken overheidsmanagement	28
4.4.2.4 Berg: profielkenmerken overheidsmanagers	29
4.5 Vertaling naar politiek/volksvertegenwoordiging	30
4.6 Competenties voor raadsleden	30
5 Profiel van het raadslidmaatschap	32
5.1 Inleiding	32
5.2 De functie van het raadslid	32
5.2.1 Wettelijke eisen	32
5.2.2 Rechten	32
5.2.3 Taken	33
5.3 De omgeving van het raadslid	33

5.3.1 Binnen de gemeentelijke bestuursorganisatie	34
5.3.2 Buiten de gemeentelijke bestuursorganisatie	34
5.4 Taakopvatting raadsleden	35
5.4.1 Sociaal profiel	36
5.4.2 Tijdsbesteding en taakopvatting	37
5.5 Theoretische inzichten raadswerk	39
5.5.1 Korte geschiedenis meningen over de raad	40
5.5.2 Denters: representativiteit raadsleden	41
5.5.3 Tops en Zouridis: stijlen van vertegenwoordigen	42
5.5.4 Pröpper: rollen van volksvertegenwoordigers	43
5.6 Competenties voor raadsleden	44
III METHODOLOGIE	46
6 Methoden	46
6.1 Inleiding	46
6.2 Design	46
6.2.1 Keuze voor design	46
6.3 Strategie	47
6.4 Methoden en technieken	47
6.4.1 Vragenlijst	47
6.4.2 Keuze voor respondenten	47
6.4.3 Interview	48
6.4.4 Keuze voor deskundigen	48
6.5 Validiteit en betrouwbaarheid	48
6.5.1 Validiteit en betrouwbaarheid vragenlijst	48
6.5.2 Validiteit en betrouwbaarheid interviews	48
6.6 Operationalisering	49
6.7 Competentieprofiel	50
IV EMPIRISCH ONDERZOEK	53
7 Het functioneren van raadsleden	53
7.1 Inleiding	53
7.2 Algemeen oordeel raadsfunctioneren	53
7.2.1 Volksvertegenwoordigen	54
7.2.2 Kaders stellen	55
7.2.3 Controleren	56
7.3 Competentieprofiel	56
7.3.1 Taakcompetenties	57
7.3.2 Competenties voor de specifieke context	59
7.3.3 Competenties in de bestuurlijke omgeving	61
7.3.4 Politieke competenties	64
7.3.5 Ethische competenties	65
7.4 Samenvatting	67
8 Professionalisering van raadsleden	68
8.1 Inleiding	68
8.2 Amateur of professional	68
8.3 De rol van de politieke partij	68
8.3.1 Rekrutering van raadsleden	69
8.3.2 De raadsfractie	69
8.3.3 Het individuele raadslid	70
8.4 De omgeving van de raad	70
8.5 De rol van de griffier	71
8.5.1 Procesondersteuning	71
8.5.2 Advisering	72
8.5.3 Feedback geven	72
8.5.4 Coachen	73
8.5.5 Opleiding, training, cursussen	73

8.6 Begrenzing van de griffierstaken.....	73
8.7 Competenties van de griffier.....	74
8.7.1 Basisvereisten voor professionalisering door de griffier.....	75
V CONCLUSIES.....	77
9 Conclusies en aanbevelingen.....	77
9.1 Inleiding.....	77
9.2 Beantwoording deelvragen.....	77
9.2.1 Deelvraag 1.....	77
9.2.2 Deelvraag 2.....	78
9.2.3 Deelvraag 3.....	80
9.2.4 Deelvraag 4.....	80
9.2.4 Deelvraag 5.....	81
9.3 Beantwoording hoofdvraag.....	82
9.4 Aanbevelingen.....	82
9.4.1 Aanbevelingen voor het gebruik van het onderzoek.....	83
9.4.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	84
Literatuur.....	85
Bijlagen.....	92
Bijlage 1: Lijst van respondenten.....	92
Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde deskundigen.....	94
Bijlage 3: Vragenlijst.....	95
Bijlage 4: Resultaten vragenlijst, vraag 1.....	98
Bijlage 5: Resultaten vragenlijst, vraag 3 en 4.....	116
Bijlage 6: Resultaten vragenlijst, vraag 9, 11, 13, 15 en 17.....	118

I INLEIDING EN ACHTERGRONDEN

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Na 150 jaar monisme, werd in 2002 een grote structuurverandering doorgevoerd in de gemeentelijke politiek. Met de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur begon er een nieuwe wind te waaien door de lokale democratie. Hoofddoel van de dualisering is het verbeteren van het functioneren van de lokale democratie.

Deze verbetering was noodzakelijk omdat het lokaal bestuur te maken had met een aantal problemen. De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, ook wel commissie Elzinga genoemd, constateerde dat lokale politieke partijen onder druk stonden. Steeds minder mensen zouden bereid zijn om raadslid of vrijwilliger van de plaatselijke partijafdeling te worden en steeds minder mensen zouden stemmen op de weinigen die zich uiteindelijk voor de gemeentepolitiek beschikbaar stelden. De gemeentepolitiek had geen herkenbaar profiel en de besluitvorming was ondoorzichtig.¹

De commissie pleitte voor een omslag in het gemeentelijke bestel. Een dualistisch bestuursmodel moest een scheiding aanbrengen tussen de positie en bevoegdheden van de raad en die van het college.² De duale stelselwijziging bracht veranderingen teweeg in de bestaande politieke en bestuurlijke functies. Cruciaal in de dualisering is het losmaken van de band tussen wethouders en raadsleden. Wethouders behoeven niet meer op de kieslijst te staan; zij kunnen ook van buiten de raad worden aangetrokken. Bovendien zijn wethouders in het duale stelsel geen lid van de gemeenteraad. Raadsleden zouden, bevrijd van hun banden met de wethouder, hun bestaansrecht moeten bewijzen door die wethouder scherper te controleren. Raadsleden moeten om de interesse van de burger aan te wakkeren, meer werk maken van hun 'volksvertegenwoordigende rol'. De gemeenteraad moet meer tijd vrijmaken om met de burger te praten. Dat moet leiden tot het uitzetten van de grote lijnen door de raad. Met de kaders die de gemeenteraad stelt, gaat het college vervolgens aan het werk.³

Naast veranderingen in bestaande functies, ontstond ook een nieuwe speler binnen de lokale democratie. In gemeenten bestond altijd de functie van gemeentesecretaris. Die functionaris adviseerde het college en de gemeenteraad en gaf veelal ook leiding aan het gemeentelijke apparaat. Met de dualisering is besloten dat de gemeentesecretaris niet meer als adviseur van de gemeenteraad kan optreden. In plaats daarvan is de functie van raadsgriffier gecreëerd.⁴

1.2 Probleemanalyse

De Wet Dualisering Gemeentebestuur is inmiddels al weer enkele jaren ingevoerd. Er zijn nieuwe gemeenteraadsverkiezingen geweest na de invoering van het dualisme. Ook het griffiersambt, ingevoerd vanaf maart 2003, bestaat al weer enige tijd.⁵ Eind 2006 is de Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie afgesloten. De implementatie van het dualisme in gemeenten is voltooid, ten minste op papier. De gemeentelijke raadsgriffie is inmiddels de pionierfase ontgroeid. De raadsgriffier en de griffiemedewerkers en raadsadviseurs hebben in korte tijd een behoorlijk niveau van professionalisering bereikt en zich - in veel gevallen - het streven naar professionalisering en deskundigheidsbevordering ook eigen gemaakt als structureel onderdeel van de eigen taakuitoefening.

Inmiddels is veel onderzoek gedaan naar de invoering van het dualisme en naar de invloed van nieuwe rollen - zoals kaderstelling - voor de spelers in de gemeentelijke politiek. Hieruit blijkt dat in de afgelopen jaren een grote slag is gemaakt in de kwaliteit van het lokale bestuur.⁶ Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 zijn de colleges gevormd en breekt er een relatief rustige tijd aan voor de gemeentebesturen. Gemeenteraden en colleges hebben leren omgaan met het dualisme. Langzamerhand raakt men gewend aan de nieuwe structuur in de gemeentelijke politiek.

Toch blijft het noodzakelijk dat er gewerkt wordt aan de ontwikkeling van de gemeentelijke politiek. Ontwikkelingen in het lokaal bestuur hebben tot gevolg dat er veel meer en zwaardere eisen worden gesteld aan de lokale overheid. De kwaliteit van het bestuur krijgt daarom een steeds be-

¹ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000b, p. 13 ev.

² Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000b, p. 16

³ Smid en Busato, 2006, p. 10

⁴ Smid en Busato, 2006, p. 11

⁵ BMC, 2007, p. 7 ev.

⁶ Berenschot, 2004, p. 141

langrijker plaats op de agenda van het lokaal bestuur. De lokale overheid zal zich regelmatig de vraag moeten stellen of haar vaardigheden en competenties nog op voldoende hoog niveau zijn om vertrouwen van burgers en maatschappelijke partners waar te kunnen maken.⁷ Werken aan verdere professionalisering wordt in veel gemeenten dan ook als een doel voor de raadsperiode 2006 - 2010 gesteld.⁸ Binnen gemeenteraden wordt hieraan gewerkt door politieke partijen. Door trainingen vanuit de (landelijke) partijen worden raadsleden opgeleid. Zij ontwikkelen zich gedurende de raadsperiode. De vraag die zich hier opdringt is wat een gemeenteraad idealiter aan kennis en vaardigheden in huis moet hebben om professioneel te kunnen functioneren.

Ook voor de raadsgriffie is professionalisering van de gemeenteraad een taak. Onafhankelijk van wat partijen aanbieden aan trainingen, werkt zij aan professionalisering van de gehele raad. De raadsgriffie heeft verschillende taken. Professionalisering kan daarbinnen als een onafhankelijke taak gezien worden. Daarnaast beweegt professionalisering zich ook door de andere taken heen. Een rapport dat in 2007 verscheen onderscheidt vier taken voor de griffie⁹: (1) organisatorische taken (secretariële taken en logistieke taken; (2) professionaliseringstaken (kwaliteitsbewaking, coachende rol voortrekkersrol); (3) communicatieve taken (interne communicatie, externe communicatie, positionering van de raad en de griffie); (4) leidinggevende taken.

Uit het onderzoek blijkt echter dat veel griffies zoekende zijn naar de wijze waarop zij hieraan invulling moeten geven.¹⁰ Ook gemeenteraden zijn vaak nog zoekend naar meer profiel voor de raad als geheel of voor individuele raadsleden en hun fractie.¹¹ Er zijn wel enkele algemene lijnen aan te geven met betrekking tot de professionaliseringsrol. De griffier houdt zich bezig met de kwaliteitsbewaking van de raad, hij traint de raad en coacht de raadsleden. De griffier zorgt voor een optimale inrichting en uitvoering van processen en procedures rond politiek bestuurlijke besluitvorming.

In discussies rondom professionalisering van het lokaal bestuur is onvoldoende duidelijk in welke mate professionaliteit van de gemeenteraad verwacht wordt. Het centrale onderwerp voor dit onderzoek is om te komen tot een probleemverkenning op het gebied van het functioneren van de gemeenteraad. Daarbij moet duidelijker worden op welke gebieden de gemeenteraad onvoldoende professioneel functioneert. Vervolgens zal duidelijk moeten worden op welke wijze de griffier een bijdrage kan leveren rondom professionalisering van de gemeenteraad.

Het begrip professionalisering, dat al diverse malen genoemd is, vraagt om een nadere uitwerking die later uitgebreid aan de orde zal komen. Een professionele raad functioneert volgens de verwachtingen die men, gezien de hem opgedragen taken en positie, mag hebben. De gemeenteraad heeft een belangrijke positie in het lokale besluitvormingsproces. Met het duale stelsel is geprobeerd recht te doen aan deze positie en tegelijkertijd door middel van structuurwijzigingen de gemeenteraad als onderdeel van het gemeentebestuur beter te laten functioneren. Professionalisering zoals hier gebruikt gaat dus over het proces om tot beter functioneren te komen, maar vooral ook over de ideale wijze van functioneren: professionaliteit.

1.3 Probleemstelling

Rondom de professionalisering van de gemeenteraad spelen veel dilemma's. Om er enkele te noemen: Op welke gebieden is een professionaliseringsslag voor de raad voornamelijk van belang? Waar ligt de taak van politieke partijen en wat is de verantwoordelijkheid van de griffie? Moet de griffie een bestaande cultuur in de raadspolitiek als gegeven beschouwen of toewerken naar betere vormen? Hoe ver mag die professionalisering gaan en wat valt onder professionalisering? Is de griffie een procesbegeleider of een 'opvoeder' van de raad? Heeft de griffie een voortrekkersrol bij professionalisering of niet? Dergelijke dilemma's laten zien dat verder onderzoek naar de rol van de griffier bij professionalisering van de raad noodzakelijk is.

De functie van griffier in de Nederlandse gemeenten bestaat sinds 2003. Deze nieuwe functie is een uitvloeisel van de invoering van het dualisme. Het doel van de invoering van het dualistische systeem was om zowel het bestuur als de volksvertegenwoordiging in gemeenten een duidelijker eigen positie en rol te geven met als achterliggend doel om politiek en burger tot elkaar te brengen. Zoals gezegd is het de taak van de griffie te zorgen dat de raad zich bezighoudt met professionalisering

⁷ Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, 2006, p. 71, 85

⁸ Pröpfer en Kessens, 2005, p. 178

⁹ BMC, 2007, p. 27

¹⁰ BMC, 2007, p.75

¹¹ Schaap en Ringeling, 2006, p. 30

van de werkwijze. Uit onderzoek blijkt dat veel griffies zoekende zijn naar de wijze waarop zij hieraan invulling moeten geven.¹²

1.3.1 Doelstelling

Doelstelling van dit onderzoek is te onderzoeken wat bedoeld wordt met professionaliteit van de gemeenteraad en welke mogelijkheden er liggen voor griffies in Nederland om raadsleden en gemeenteraden verder te professionaliseren.

1.3.2 Hoofdvraag

Bovenstaande probleemanalyse en de genoemde dilemma's leiden naar de hoofdvraag voor dit onderzoek. Deze valt in twee delen uiteen:

- A) *Hoe functioneren gemeenteraadsleden, wat is een professionele gemeenteraad en aan welke voorwaarden moeten gemeenteraadsleden en de gemeenteraad als geheel voldoen om professioneel te kunnen functioneren?*
- B) *Op welke gebieden is een professionaliseringsslag mogelijk voor gemeenteraden en gemeenteraadsleden en op welke wijze kan de raadsgriffie er toe bijdragen dat deze professionalisering tot stand komt?*

1.3.3 Deelvragen

Deze hoofdvragen vereisen een analyse van zowel het huidige bestel en de huidige praktijk als van de verdere mogelijkheden die er binnen dat bestel zijn voor professionalisering. Deelvragen die hieruit voortkomen zijn:

1. Aan welk profiel moet een gemeenteraad voldoen om professioneel te kunnen functioneren?

In de beantwoording van deze deelvraag komt aan de orde wat professionaliteit voor een gemeenteraad inhoudt. Om in het vervolg van het onderzoek te weten wat idealiter professionaliteit voor de gemeenteraad is, moet het begrip gedefinieerd en geoperationaliseerd worden op een zodanige wijze dat het toepasbaar is op het profiel van de gemeenteraad. Deze deelvraag sluit daarnaast aan bij (politieke) discussies die in het verleden gevoerd zijn met betrekking tot de kwaliteit van de gemeenteraden.

2. Wat is het gevolg van deze vereisten voor het profiel waaraan gemeenteraadsleden moeten voldoen?

De gemeenteraad bestaat uit leden die verschillende fracties vertegenwoordigen. Het profiel van een professionele gemeenteraad moet uiteindelijk tot stand komen door de inzet van deze raadsleden binnen hun fractie. Dit vereist dat zij bepaalde vaardigheden beheersen. Doel van deze deelvraag is om een profiel op te stellen waaraan raadsfracties - en daarmee de raadsleden binnen fracties - minimaal moeten voldoen om gezamenlijk te kunnen komen tot een professionele gemeenteraad.

3. Hoe functioneren gemeenteraden en raadsleden in de huidige praktijk?

Wanneer het ideaalbeeld van de professionele gemeenteraad en raadsfracties is geschetst, zal worden onderzocht hoe zij in de huidige praktijk functioneren. Dit vereist onderzoek naar de uitvoering van raadstaken. Door middel van interviews met experts en een vragenlijst onder direct betrokkenen zal gezocht worden naar een antwoord op deze deelvraag.

4. Welke professionaliseringsslag moet gemaakt worden door gemeenteraden om in de toekomst tot de gewenste professionaliteit te komen en hoe kan hieraan vorm worden gegeven?

Wanneer bekend is wat het profiel van de gemeenteraad en de raadsfracties in het ideale geval zou moeten zijn en bekend is hoe zij in de huidige praktijk functioneren, kunnen deze twee situaties met elkaar vergeleken worden. Aan de hand van deze vergelijking wordt gezocht naar elementen uit het raadswerk die vragen om meer professionaliteit.

5. Waar liggen bij deze professionalisering taken voor de raadsgriffie en hoe kan de raadsgriffie deze taken zo uitvoeren dat de gewenste professionaliteit bewerkstelligd wordt?

¹² BMC, 2007, p. 75

Eén van de taken van de raadsgriffie is professionalisering van de gemeenteraad. Zij is echter niet de enige die hierin een verantwoordelijkheid heeft. De raadsleden zelf en hun politieke partij zijn eveneens verantwoordelijk voor een professionele raad. Door een analyse van de taken die de wetgever heeft toebedeeld aan de griffie en analyse van de verwachtingen van de gemeenteraad zal onderzocht worden waar taken liggen voor de raadsgriffie. Wanneer bekend is waar professionaliseringsbehoeften voor de gemeenteraad en professionaliseringstaken voor de raadsgriffie liggen, kan onderzocht worden hoe de instrumenten en methoden voor professionalisering toegepast kunnen worden door de raadsgriffie. Welke vaardigheden vereist dit bijvoorbeeld van de griffie?

1.4 Bestuurskundige relevantie

Over een profiel voor gemeenteraadsleden is in het verleden al vaak discussie geweest. Deze discussie heeft zich voor een deel afgespeeld binnen politieke partijen. Maar ook in de literatuur is veel terug te vinden over een 'profiel' voor raadsleden en de gemeenteraad¹³. Deze concepten zullen aan de orde komen. Aan de hand hiervan wordt een model ontworpen voor de ideale, professionele gemeenteraad. Om met professionalisering goed aan te sluiten bij de gemeenteraad is het zinvol te bezien welke verschillende soorten raden en raadsleden er zijn en of er cultuurverschillen zijn tussen gemeenteraden. Tops en Zouridis¹⁴ onderscheiden bijvoorbeeld vijf soorten raadsleden: de ombudsman, de partijpoliticus, de bestuurder, de coach en de volger. Ook Pröpper¹⁵ onderscheidt verschillende soorten raadsleden en raden (postbode, advocaat, mediator, politiek stuurder, verkoper, ambassadeur, bliksemafleider). Daarnaast kunnen bestuursculturen¹⁶ in gemeenten worden onderscheiden. Er zijn actieve raden die vaak proactief werken. Anderzijds zijn er ook 'luie' raden die vooral afwachten wat er op hen af komt. Van Gunsteren¹⁷ stelt in dit verband dat een bestuurscultuur van grote invloed is op de wijze waarop 'de overheid' leert.

In het vervolg van dit onderzoek wordt aandacht besteed aan theorieën over professionalisering, en begeleiding door middel van competentie management. Deze theorie wordt zoveel mogelijk toegepast op de publieke sector en meer specifiek op de lokale politiek en raadsleden. Hierover is veel theorie beschikbaar, in de bedrijfskunde maar ook specifiek gericht op de publieke sector. In dit onderzoek zal deze theorie op een dusdanige wijze worden uitgewerkt dat zij relevant is voor het gemeentelijke bestuur.

1.5 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is de probleemanalyse voor dit onderzoek uitgewerkt aan de hand van hoofd- en deelvragen. Om deze vragen te beantwoorden, worden in dit onderzoek verschillende tussenstappen genomen. De context van het dualisme en de griffiersfunctie worden uiteengezet in het tweede hoofdstuk. De veranderingen die het dualisme in 2002 in Nederland gebracht heeft, zijn er de oorzaak van dat de griffier een belangrijke taak heeft gekregen met betrekking tot het functioneren van de gemeenteraad. Zonder de context van deze veranderingen is de discussie rondom professionalisering van de gemeenteraad moeilijk te volgen. De eerste twee hoofdstukken vormen samen de inleiding en achtergronden voor het onderzoek.

Het tweede deel betreft de theoretische concepten die van belang zijn voor het onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan de achtergronden van het begrip professionaliteit. Vervolgens wordt aan de hand van theoretische inzichten duidelijk gemaakt op welke wijze professionaliseringstheorieën bruikbaar kunnen zijn voor de publieke sector en het werk van raadsleden. Een bijzondere vorm van professionalisering vindt plaats door middel van competentieprofielen. Hiermee wordt aangegeven welke eigenschappen vereist zijn om een functie goed uit te kunnen voeren. Daar waar personen niet voldoende competent zijn, kunnen zij getraind worden. In hoofdstuk vier wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden van het gebruik van competentieprofielen voor de publieke sector. Aan de hand van de inzichten van diverse theoretici wordt geprobeerd een toepasselijk competentieprofiel te vinden voor raadsleden. Om te komen tot een dergelijk competentieprofiel voor raadsleden is het echter noodzakelijk om voldoende inzicht te hebben in de persoonlijkheid, functies en taken van raadsleden. Raadsleden zelf en hun omgeving hebben bovendien allerlei verwachtingen van raadsleden. In hoofdstuk 5 wordt een overzicht gegeven van het profiel

¹³ Denters en Pröpper, 2002; De Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2001

¹⁴ Tops en Zouridis, 2002, p. 62-64

¹⁵ Pröpper, 2005, p. 60

¹⁶ Pröpper, 2005, p. 105

¹⁷ Van Gunsteren 1994, p. 105

van het raadslidmaatschap. Dit profiel komt tot stand door bestudering van bestaande literatuur over raadsleden.

Het derde deel van het onderzoek vormt de schakel tussen de theorie en de empirie van het onderzoek. In het zesde hoofdstuk komen de methoden van onderzoek naar voren. Hierin wordt uitleg gegeven over het empirische onderzoek en komt aan de orde welke rol de beschreven theorie hierbij speelt. Daarnaast worden enkele belangrijke thema's geoperationaliseerd. Ten slotte wordt vanuit de theorie een competentieprofiel geschetst voor het raadslidmaatschap. Dit competentieprofiel vormt de basis voor het empirisch onderzoek naar het functioneren van raadsleden.

De resultaten van het empirisch onderzoek worden in het vierde deel van het onderzoek gepresenteerd. Het competentieprofiel dat is voorgelegd aan een groep respondenten wordt in hoofdstuk 7 besproken. Hierbij komt aan de orde bij welke competenties professionalisering met name nodig geacht wordt. Bij de professionalisering van het functioneren van raadsleden kunnen diverse actoren een rol spelen. Deze komen aan de orde in hoofdstuk 8. Hierbij wordt vooral ingegaan op de rol die de griffier kan spelen rondom het functioneren van de gemeenteraad.

Het onderzoek wordt afgesloten met de beantwoording van de hoofd- en deelvragen. In hoofdstuk 9 worden daarnaast aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek op dit terrein en de toepasbaarheid van de resultaten in de praktijk van het raads- en griffiewerk.

2 Achtergronden dualisme en griffier

2.1 Inleiding

Op 7 maart 2002 trad de Wet Dualisering Gemeentebestuur in werking. Deze wet moest verandering aanbrengen in het bestuur van de gemeente. De wet had grote gevolgen voor het functioneren van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. De wet is opgesteld op basis van het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Deze commissie kreeg opdracht tot het schrijven van dit rapport van het tweede kabinet-Kok nadat in de wetenschappelijke literatuur en in de politieke praktijk al jarenlang gesproken was over dualisme in de lokale democratie. Met de invoering van de nieuwe wet ontstond ook de functie van raadsgriffier.

De griffier staat de raad terzijde bij de uitoefening van zijn taak.¹⁸ Griffiers hebben in potentie een spilfunctie in het lokale bestuur. De raadsgriffier ondersteunt de gemeenteraad bij het vervullen van de verantwoordelijkheden - toetsing, kaderstelling en volksvertegenwoordiging - en zorgt ervoor dat de raad zijn verantwoordelijkheid optimaal waar kan maken en op een professionele manier zijn rol speelt in het politieke besluitvormingsproces.¹⁹

In dit hoofdstuk worden de achtergronden van het ontstaan van het dualisme en de functie van raadsgriffier geschetst. De belangrijkste tekortkomingen van het monistische stelsel worden aan de orde gesteld, evenals de oplossingsrichtingen die het dualisme hiervoor biedt. Daarnaast wordt besproken hoe de invoering van het dualisme is verlopen. Ook de invoering van de griffiersfunctie en de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden rondom deze beroepsgroep, komen aan de orde.

2.2 Ontstaan dualisme

Sinds 1851 was de Nederlandse gemeentewet op monistische leest geschoeid. Kernelement van dit monisme was onder meer het regelgevende en bestuurlijke primaat van de democratisch gekozen gemeenteraad. Ook werden wethouders uit de raad benoemd. Bij de herziening van de Gemeentewet in 1994 werden de monistische uitgangspunten herbevestigd.²⁰ In het tweede paarse kabinet is besloten om te breken met deze monistische traditie. Het debat over deze hervorming heeft een lange geschiedenis. Al in de late negentiende eeuw en de vroege twintigste eeuw plaatsten voraanstaande geleerden als Buys en Van Poelje vraagtekens bij het door Thorbecke in het leven geroepen monistische gemeentelijke bestuursmodel. Diverse (staats)commissies bogen zich over het gemeentelijke bestel, maar nooit werden daadwerkelijk grote structuurwijzigingen doorgevoerd.²¹

Een historisch lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in de jaren '90 en de bedreiging van het politieke primaat brachten het paarse kabinet ertoe op zoek te gaan naar mogelijkheden voor stelselwijzigingen.²² Een staatscommissie onder voorzitterschap van prof. mr. Elzinga kreeg de opdracht om aan te geven hoe de dualisering gestalte diende te krijgen. Daarmee was van tevoren de oplossingsrichting voor vernieuwing van de lokale democratie al aangegeven.²³ Op 17 januari 2000 werd het eindrapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie gepubliceerd.²⁴

Hoofdproblemen monistisch stelsel

De staatscommissie omschreef in dit rapport vier hoofdproblemen van het lokaal bestuur:²⁵

- De positie van politieke partijen in de lokale democratie staat onder druk. De opkomstcijfers bij lokale verkiezingen dalen, net als de animo om zelf actief te zijn in een plaatselijke politieke partij. Als deze trend zich doorzet, raakt het bestuur niet alleen zijn monopoliepositie kwijt, maar ook haar legitimiteit.
- De formele monistische grondstructuur van de gemeente blijkt achterhaald, de praktijk is meer dualistisch van aard. De gemeenteraad is in de praktijk meer een orgaan dat het beleid van het college van burgemeesters en wethouders controleert dan een beleidsbepalend orgaan. In theorie is het college ondergeschikt aan de raad, maar in de praktijk controleert de raad slechts met beperkte middelen achteraf het beleid van het college. De tegenstellingen tussen theorie en praktijk maken het gemeentebestuur ondoorzichtig en verwarrend.

¹⁸ Gemeentewet, art. 107

¹⁹ GTP, 2004, p.4

²⁰ Denters, 2001, p. 334-335

²¹ Denters, Van Dam en Korsten, 2000, p. 50 -53

²² Derksen, 2001, p.80

²³ Ringeling, 2004, p. 76 ; Derksen, 2000, p. 55

²⁴ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000a

²⁵ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000a, p. 444 - 445.

- De herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum van politieke besluitvorming is gering, mede omdat er geen duidelijke scheiding bestaat tussen de machten van bestuur en controle. Wethouders vervullen een dubbelrol: ze zijn tegelijkertijd lid van het college en van de raad. De rol van de raad als vertegenwoordiger en tegenspeler van het college geeft niet voldoende gewicht. Politieke besluitvorming is daardoor een naar binnen gekeerd proces tussen de verschillende bestuursorganen, waarvan de verantwoordelijkheden en taken elkaar soms overlappen.
- De collegialiteit binnen het college van burgemeester en wethouders staat onder druk. Het partijpolitieke en bestuurlijke profiel van de wethouders als portefeuillehouders is in de loop van de tijd prominenter naar voren gekomen. Bovendien neemt de behoefte aan een burgemeester als coördinator van besluitvorming en bewaker van de eenheid van het collegebeleid toe. De mogelijkheden van de burgemeester daartoe zijn echter niet toegenomen. Niettemin is de burgemeester in de ogen van de burgers de belangrijkste bestuurder van de gemeente.

Uitgangspunten nieuw bestuursstelsel

Om deze problemen op te lossen met behulp van het dualisme, heeft de staatscommissie drie inhoudelijke uitgangspunten voor het nieuwe bestuursmodel geformuleerd.²⁶

- *Een aanzienlijke mate van gemeentelijke beleidsvrijheid.* Dit betreft vooral de beleidsruimte die de uitvoering van nationale regelgeving (medebewind) laat. Het vrije initiatiefrecht van gemeenten speelt hierbij een belangrijke rol. Permanente inzet en alertheid zijn van essentieel belang. De staatscommissie beveelt versterking en vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid aan.
- *De eindverantwoordelijkheid van de raad.* De eindverantwoordelijkheid dient op een aantal onderdelen aangescherpt te worden aangezien het bestuurlijk zwaartepunt feitelijk bij het college ligt. De aanbeveling die de staatscommissie hierbij geeft, is versterking van de positie van de raad.
- *Collegiaal bestuur en een eigenstandig burgemeestersambt.* Handhaving van het collegialiteitsbeginsel is van wezenlijk belang voor de eenheid van het collegebeleid en het tegengaan van verkokering van de besluitvorming op ambtelijk en politiek niveau. De burgemeester dient de eenheid en samenhang van de gemeente als lokale gemeenschap en autonome overheid zowel naar binnen als naar buiten toe te bevorderen. De staatscommissie beveelt versterking van het collegiaal bestuur en een eigenstandige positie van de burgemeester aan.

Volgens de staatscommissie kan dualisering van gemeentebestuur een positieve impuls zijn voor de bestuurlijke vernieuwing in gemeenten. Ze geeft aan dat een vernieuwingsimpuls van groot belang is. Vooral een eenduidige rolverdeling tussen de gemeentelijke organen zal de besluitvorming in de politieke arena voor burgers begrijpelijker en interessanter maken.²⁷ Een duidelijke scheiding tussen de bestuurlijke en controlerende taak draagt daaraan bij. Met het oog op de dalende belangstelling voor lokale verkiezingen, politieke partijen in de gemeenten en het raadslidmaatschap is dat erg belangrijk.²⁸

Wet Dualisering Gemeentebestuur

Afgezien van de voorstellen met betrekking tot de aanstellingswijze van de burgemeester zijn de aanbevelingen van de staatscommissie in goede aarde gevallen bij het kabinet. Het kabinet maakte dan ook haast met de invoering van een dualistisch stelsel door gelijktijdig te starten met een wetgevingstraject (via een aanpassing van de Gemeentewet en de Grondwet) en een proces van cultuurverandering in de gemeenten via de zogenaamde Vernieuwingsimpuls.²⁹

Op 15 november 2000 diende de ministerraad het wetsvoorstel Dualisering Gemeentebestuur in.³⁰ Op basis van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel draagt dualisering op lange termijn naar verwachting bij aan de volgende einddoelen:³¹

- Herstel van de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum;
- Herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad;
- Versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger.

Dualisering impliceert volgens de memorie van toelichting voor een deel een aanpassing van de situatie aan de gegroeide bestuurspraktijk en draagt verder bij aan een verduidelijking van de rollenscheiding tussen het bestuur en de controle op het bestuur, aan een versterking van de eenheid van

²⁶ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000a, p. 445 - 446.

²⁷ Vink, 2005, p.15

²⁸ Raad voor het openbaar bestuur, 2001, p.19

²⁹ Reusing, 2001, p. 136

³⁰ Kamerstukken, 2000-01, 27751, nr. 3

³¹ Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur, 2004, p. 10

het beleid van burgemeester en wethouders en aan een versterking van de positie van de politieke partijen in de lokale democratie.

De kern van de dualisering is de ontvlechting van de raad en het college. Dit gebeurt door een scheiding aan te brengen in de samenstelling, de functies en de bevoegdheden van raad en college. Het raadslidmaatschap en het wethouderschap worden van elkaar gescheiden. Een wethouder is niet meer tegelijkertijd raadslid. De bestuursbevoegdheden worden bij het college geconcentreerd. De kaderstellende en controlerende taken van de raad worden versterkt en er komt meer nadruk te liggen op de vertegenwoordigende functies van de raad. Zodoende moet er een einde komen aan de onduidelijkheid in de rolverdeling tussen raad en college. Om de raadsleden meer mogelijkheden te geven, krijgen zij een aantal instrumenten tot hun beschikking, waaronder het recht op ambtelijke bijstand.³²

2.3 Ontwikkeling dualisme

Achttien gemeenten hebben meegedaan aan het Project duale gemeenten. In dit project experimenteerden gemeenten met maatregelen om een duale bestuurscultuur en een duale bestuurspraktijk te bewerkstelligen. Het project ging in het najaar van 2000 van start en liep tot aan de verkiezingen in het voorjaar van 2002. De bedoeling van het experiment was om na te gaan welke dualiseringsmaatregelen wel en niet werken. De conclusie van dit experiment is dat op onderdelen veranderingen zichtbaar werden in de bestuurscultuur en bestuurspraktijk.³³ Een daadwerkelijke omslag in cultuur- en gedragspatronen richting een dualistisch stelsel zou echter pas op langere termijn realiseerbaar zijn.³⁴

Op 7 maart 2002, een dag na de gemeenteraadsverkiezingen, trad de Wet Dualisering Gemeentebestuur in werking. De wet werd niet direct volledig van kracht; dat gebeurde pas in maart 2003. Voor de tussenliggende periode gold een aanpassingswet die gemeenten de mogelijkheid bood om te experimenteren en te zoeken naar een goede invulling van de ingrijpende veranderingen. De invoering van het dualisme op lokaal niveau verliep in fasen: de scheiding van raadslidmaatschap en wethouderschap, een centraal aspect, ging onmiddellijk in, de griffiersfunctie kon in de loop van de raadsperiode gerealiseerd worden en de rekenkamerfunctie (waardoor de gemeenteraad het doeltreffend doelmatig en rechtmatig besteden van gemeentelijke middelen door het gemeentebestuur kan controleren) werd per 1 januari 2006 verplicht.³⁵

Vernieuwingsimpuls

De staatscommissie pleitte in haar eindrapport voor een meerjarig programma gericht op vernieuwing van de politieke cultuur. Dit moest tot stand gebracht worden door het inzetten van wat zij noemde een 'vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel'. Deze aanbeveling vond invulling door de start van het project Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, een samenwerkingsverband tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De Vernieuwingsimpuls heeft vooral naam gemaakt met het uitbrengen van zogenaamde handreikingen. Deze handreikingen beoogden een leidraad te bieden voor een goede invoering van het dualistische stelsel door de gemeenten.³⁶

Mede op verzoek van de Tweede Kamer werd een begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls ingesteld. Deze commissie kreeg als taak om tot 2006 de implementatie van het nieuwe duale stelsel te begeleiden. Tijdens de kamerbehandeling is eveneens gevraagd om in het bijzonder aandacht te schenken aan het aspect van cultuurverandering.³⁷ Om de cultuur van vernieuwing te bevorderen heeft de commissie ieder jaar een jaarbericht opgesteld waardoor het thema dualisering onderdeel bleef vormen van de politieke en bestuurlijke agenda in Den Haag en de gemeenten. Eind 2006 werd de Vernieuwingsimpuls afgesloten.

Evaluaties

Bij de inwerkingtreding van de Wet Dualisering Gemeentebestuur is besloten dat er een brede evaluatie van het dualistische stelsel zou plaatsvinden. Deze evaluatie diende uiterlijk 1 januari 2005 te zijn voltooid.³⁸

³² Gemeentewet 2003

³³ Denters en Pröpper, 2002, p.10

³⁴ Denters en Pröpper, 2002, p.84

³⁵ Cachet, 2006, p.2

³⁶ Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2002a, p. 10

³⁷ Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, 2003, p.9

³⁸ Wet Dualisering gemeentebestuur, artikel Xa

De periode tussen inwerkingtreding van de wet op 7 maart 2002 en 1 mei 2002 wordt als de eerste fase van de dualisering aangeduid. In deze periode hebben de gemeenten de meeste wettelijke verplichtingen ingevoerd en vormgegeven. Na deze periode is een evaluatieonderzoek uitgevoerd met als doel te onderzoeken in hoeverre gemeenten in de eerste periode na de gemeenteraadsverkiezingen invulling hebben gegeven aan de verschillende onderdelen van de Wet Dualisering Gemeentebestuur.³⁹ De conclusie uit dit onderzoek is dat de gemeenten goed in staat zijn geweest om invulling te geven aan de verschillende onderdelen van de wet. Er is door de gemeenten veel gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de wet biedt en er wordt in de meeste gemeenten geprobeerd om los van de wettelijke verplichtingen over te gaan op een meer dualistische werkwijze.⁴⁰

Relatief snel na de invoering van de wet heeft de stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (commissie Leemhuis) in december 2004 het evaluatierapport 'Aangelegd om in vrijheid samen te werken' uitgebracht.⁴¹ Bij dit rapport is gebruik gemaakt van een evaluatieonderzoek van bureau Berenschot.⁴² De beide rapporten schetsen een somber beeld over de startfase van het dualisme. De invoering van het dualisme wordt in de rapporten omschreven als een 'zelfzoekend leerproces', waardoor de richting verloren is gegaan en verwarring is ontstaan. De nieuwe verhoudingen tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders zijn nog onvoldoende beproefd en uitgekristalliseerd volgens de commissie. Voorgesteld wordt om te komen tot een herstart van het dualisme in gemeenten, zodat er toch nog kans van slagen zou ontstaan.⁴³

De conclusies uit het eindrapport van de commissie Leemhuis worden niet algemeen gedeeld. Elzinga vindt het een gemiste kans dat de commissie nauwelijks aanbevelingen heeft gedaan voor een 'handzaam begrippenkader' voor onder meer het besturen op hoofdlijnen en het stellen van kaders. Ook met betrekking tot de financiële functie zou de commissie kansen hebben laten liggen.⁴⁴ Zouridis en Wesseling vinden dat de echte weeffouten in de dualiseringsoperatie scherper aangegeven hadden moeten worden. Ze vinden wel dat de commissie enkele hardnekkige misverstanden heeft ontmaskerd, zoals het idee dat de raad inhoudelijk scheppend zou moeten zijn.⁴⁵

Net als de commissie Leemhuis concludeert de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie dat de invoering van het dualisme veel moeite heeft gekost.⁴⁶ Toch blijkt de dualisering volgens dit onderzoek al enige betekenis te hebben gehad voor de relatie tussen lokale politiek en de plaatselijke samenleving. In haar slotpublicatie geeft de begeleidingscommissie aan dat er wel degelijk goede resultaten zijn geboekt. Zij constateert dat formeel de scheiding van posities en bevoegdheden tot stand is gekomen, zeker na vaststelling van de Wet dualisering medebewindsbevoegdheden. Ook is dit in veel gemeenten gepaard gegaan met een emancipatie van de raad. Aan de verhouding tussen samenleving en bestuur moet nog steeds gewerkt worden maar er zijn wel veel positieve, op zichzelf staande initiatieven.⁴⁷

2.4 Ontstaan griffiersfunctie

In de aanbevelingen van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie wordt gesproken over de gemeentesecretaris als ambtelijk manager en collegeadviseur. De gemeentesecretaris is zo de aanvoerder van het ambtelijk apparaat dat als ondersteuning functioneert voor zowel het college als de raad. Dit kan weliswaar tot een spagaat voor de gemeentesecretaris leiden, maar toch wordt de mogelijkheid tot het aanstellen van een raadsgriffier slechts als eventuele variant gepresenteerd.⁴⁸

In het vervolgtraject wordt eind 2000 het Wetsvoorstel Dualisering Gemeentebestuur voorgelegd aan de Tweede Kamer. In dit wetsvoorstel wordt gesproken over een facultatieve raadsgriffier.⁴⁹ Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer krijgt het thema ambtelijke ondersteuning van de raad

³⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002, p.6

⁴⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002, p.37

⁴¹ Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur, 2004

⁴² Berenschot, 2004

⁴³ Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur, 2004, p.27

⁴⁴ Elzinga, 2005, p.17

⁴⁵ Zouridis & Wesseling, 2005, p.20

⁴⁶ Begeleidingscommissie vernieuwingsimpuls, 2005, p.37

⁴⁷ Begeleidingscommissie vernieuwingsimpuls, 2006, p.9-10

⁴⁸ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000c, p.143-148

⁴⁹ Kamerstukken, 2000-01, 27751, nr. 1-2, artikel 107a

bijzondere aandacht.⁵⁰ De Tweede Kamer geeft aan het in het belang van de nieuwe duale raad essentieel te vinden dat de raad een wettelijk recht krijgt op ambtelijke bijstand vanuit de bestaande ambtelijke organisatie en daarnaast dat het recht op fractieondersteuning wettelijk vastgelegd moet worden. Er wordt een amendement op het wetsvoorstel aangenomen met de inhoud dat de raadsgriffier voor iedere gemeente een verplichte functionaris wordt vanaf 7 maart 2003.⁵¹ De motivering van het amendement is dat het voor de raad bijna niet mogelijk is zich sterker en onafhankelijker op te stellen als hij niet kan beschikken over een eigen professionele, ambtelijke ondersteuning. Daarbij komt het argument dat de aanstelling van een griffier ook een positieve invloed kan hebben op de cultuurverandering die binnen het gemeentebestuur wordt beoogd. De raad dient verzekerd te zijn van een eigen professionele ondersteuning om de nieuwe kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken goed te kunnen uitvoeren. De veranderende rol van de gemeentesecretaris speelt in deze gedachtevorming een belangrijke rol. Het ondersteunen van het college als bestuursorgaan en het tegelijkertijd bedienen van de raad werd met het oog op de spreekwoordelijke spagaat als onwenselijk beoordeeld.⁵²

2.5 Ontwikkelingen griffiersfunctie

Omdat het creëren van de nieuwe functie van raadsgriffier de nodige voorbereiding vergde, is bepaald dat gemeenten hier een jaar de tijd voor kregen. Vanuit de Vernieuwingsimpuls werd een handreiking gedaan voor ambtelijke ondersteuning. Hierin werd gezocht naar het functieprofiel van de griffier.⁵³ Volgens deze handreiking zijn de griffierstaken voor een groot deel afhankelijk van de prioriteiten die de raad zelf stelt ten aanzien van de werkzaamheden. Vervolgens worden drie typen werkzaamheden onderscheiden: secretariële ondersteuning, procesmatige ondersteuning en inhoudelijke ondersteuning.

Hoewel de verplichting een raadsgriffier te benoemen gold per 7 maart 2003, is in de helft van de gemeenten al een jaar eerder een griffier benoemd.⁵⁴ In veel gemeenten werd de selectieprocedure gedaan door de gemeenteraad. Raden stelden eigen functieprofielen voor de griffiers vast en brachten advies over kandidaten uit aan het college. Tot het aantreden van de griffier gold de gemeentesecretaris in veel gemeenten als kwartiermaker voor het dualisme.⁵⁵ Op 7 maart 2003 wordt de landelijke Vereniging van Griffiers opgericht waarin de belangen van griffiers behartigd worden.

Er is onderzoek gedaan naar de taakopvatting van de griffiers en de wensen van actoren rond de griffier. Het is daarbij opvallend hoe ambitieus de griffiers zijn in hun rol- en taakopvatting.⁵⁶ De griffiers zien het als hun belangrijkste doel om een sterke gemeenteraad te creëren met kwalitatief goede besluitvorming en heldere verhoudingen. Het verkleinen van de afstand burger-bestuur of sterkere politieke profilering van de raad staan minder hoog op de prioriteitenlijst.⁵⁷ In een vervolgonderzoek in opdracht van de Vereniging van Griffiers wordt het profiel voor de griffier verder uitgewerkt. Er worden vijf rollen onderscheiden:⁵⁸

- *Procesadviseur*: adviseur van de raad op het gebied van strategische positionering, organisatie, werkwijze, professionalisering en dergelijke.
- *Adviseur*: adviseur van de raad op het gebied van raadsprogramma's, gemeente- en program-mabegroting en besluitvorming.
- *Procedurebewaker*: realisatie van een optimale inrichting en uitvoering van procedures rond politieke besluitvorming.
- *Vertegenwoordiger*: de representatie van de raad naar burgers, lokale, regionale en landelijke netwerken.
- *Leider*: de griffier als leidinggevende en eindverantwoordelijke voor de griffie en als functionele aanstuurder van taken binnen de ambtelijke organisatie.

In een zoektocht naar professionalisering van de griffiersfunctie onderscheidt Paulussen vervolgens verschillende fasen in het veranderingsproces van de gemeenten in het dualistische stelsel. Iedere fase vereist een andere rolopvatting van de griffier met bijbehorende competenties. Langzamerhand verschuift de griffier zo van een kwartiermaker richting een analyticus. Van daaruit wordt de

⁵⁰ Kamerstukken, 2000-01, 27751, nr. 5, 10a

⁵¹ Kamerstukken, 2000-01, 27751, nr. 31

⁵² Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2002b, p.5

⁵³ Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2002b, p.7

⁵⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002, p.20-21

⁵⁵ Huitema, 2006, p.20

⁵⁶ SGBO, 2003, p. 17-28

⁵⁷ Stipdonk, 2004

⁵⁸ GTP, 2004, p.6, 15-19

griffier kwaliteitsadviseur om vervolgens procesadviseur te zijn bij nieuwe omgangsvormen in de praktijk. Ten slotte moet de griffier beheersmanager en politiek controller worden.⁵⁹

In haar derde Jaarbericht constateert de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls: 'Raadsgriffies slaan niet alleen een brug tussen raad en ambtelijk apparaat, maar blijken ook in staat verbindingen te leggen tussen de raad en groepen in de samenleving.' De commissie meent dat deze bijdrage van de griffie ook in de toekomst nodig zal zijn al dient er voor gewaakt te worden dat dit de eigen verantwoordelijkheid van politieke partijen en raadsfracties voor hun externe contacten gaat ondermijnen.⁶⁰ In het kritische eindrapport van de stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur wordt erop gewezen dat de griffier niet te ver voor de gemeenteraad uit mag lopen en dat de inhoudelijke voorbereiding van besluitvorming blijvend aandacht verdient.⁶¹ De griffier is als nieuwe functionaris een belangrijke rol gaan spelen in de Nederlandse gemeenten. Vooral waar het gaat om de ondersteuning van de raad heeft hij daadwerkelijk de rol van de secretaris overgenomen.⁶²

Eind 2006 werd een vervolg gegeven aan eerdere onderzoeken onder griffiers.⁶³ Hieruit bleek dat de aandacht van griffiers verschuift naar het begin en naar het einde van het raadsproces. Als het om input gaat, stellen de griffiers namens de raad hogere eisen aan bestaande informatie-input en beproeven zij nieuwe vormen van informatieverzameling. De toenemende belangstelling voor burgercontacten, maar ook de toenemende waardering voor de griffier als ambassadeur en gids voor anderen als het om de rol van de raad gaat, neemt in het denken en doen van de griffiers van veel gemeenten een steeds belangrijker plaats in. Griffiers oriënteren zich in toenemende mate op de effectiviteit van rollen en gedrag. Met de kennis van het krachtenveld in en om de raad adviseert de griffier raad en raadsleden bij het ontwerpen van besluitvormingstrajecten.⁶⁴

Uit het rapport 'Raadsenquête naar de rol van griffiers', blijkt dat raadsleden over het algemeen zeer tevreden zijn over het functioneren van de griffiers. Wel zijn er verschillen in de verwachtingen tussen raadsleden en griffiers over de rol van de griffier. Professionalisering van de raad verdient volgens dit onderzoek nog extra aandacht.⁶⁵ De verschillende onderzoeken laten zien dat er langzamerhand meer aandacht komt voor de rol van de griffier als adviseur en coach van de gemeenteraad.⁶⁶ Uit onderzoek blijkt dat sommige griffiers zich beperken tot dat wat de raad hen opdraagt. Andere griffiers zoeken meer de grenzen op van hun functie en proberen de raadsprocessen meer aan te sturen. De ambitie van de raad moet hierbij goed aangevoeld worden. Vervolgens mag van de griffier verwacht worden dat hij de lat net iets hoger legt. De griffier moet de raad stimuleren vaste patronen te doorbreken als deze niet efficiënt zijn of professioneler kunnen. Hiertoe kan de griffier aanbevelingen doen aan een raad. Wel moet de griffie zich bewust zijn van de risico's van een ruime taakopvatting. Te veel bemoeienis met het werk van de raad kan leiden tot politisering van de griffiersfunctie.

Een taak van de griffier is om de raad te behoeden voor foute beslissingen (bijvoorbeeld als iets wettelijk niet mag of onvoldoende beargumenteerd is). De griffier biedt hiertoe steun bij het opstellen van moties, amendementen, raadsbesluiten en voorstellen of adviseert verbeterpunten na het opstellen ervan. Ook is de griffier actief op het gebied van invoering van bijvoorbeeld een nieuwe planning & control cyclus of besluitvormingsprocessen, informatiesystemen, financiële processen, communicatiesystemen of het optimaliseren van de vergaderstructuur. De invoering van het dualisme heeft ook de nodige cultuurverandering met zich mee gebracht. Voor een aantal griffiers ligt hierin ook een functie: het begeleiden van deze cultuurveranderingen.

Consultatie op individueel- en groepsniveau behoort tot het takenpakket van de griffier. Het is de taak van de griffie er voor te zorgen dat de raad zich bewust is van zijn gedrag, de griffier kan de raad een spiegel voorhouden. Ook fungeert de griffier als vraagbaak en klankbord. Hij moet de raad erop wijzen als deze zich te veel laat meeslepen in het regeren in plaats van bezig te zijn met kaderstelling, en raadsleden aansporen tot concreetheid en goede voorbereiding. De griffier kan daarnaast de raad, waar gewenst, cursussen en/of trainingen aanbieden.

⁵⁹ Paulussen, 2004, p.9

⁶⁰ Begeleidingscommissie vernieuwingsimpuls, 2005, p.19 en 39

⁶¹ Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur, 2004, p.24-25

⁶² Berenschot, 2004, p.96

⁶³ BMC, 2006

⁶⁴ BMC, 2006, p.43-44

⁶⁵ Anker, 2006

⁶⁶ BMC, 2007, p.76

II THEORIE

3 Professionaliteit

3.1 Inleiding

Het functioneren van raadsleden staat regelmatig in de belangstelling. De afgelopen jaren zijn er de nodige aanzetten voor discussie geweest. Regelmatig is de vraag gesteld of er een competentieprofiel voor raadsleden opgesteld moet worden. Bij de introductie van het dualisme is daar al een voorzet voor gedaan⁶⁷, maar dit profiel is nooit verder uitgewerkt. Dit een lastige discussie, omdat dan ten minste wordt gesuggereerd dat aan bepaalde eisen moet worden voldaan om raadslid te kunnen worden. Daarmee worden mensen uitgesloten en dat raakt aan het grondrecht om je verkiesbaar te kunnen stellen.⁶⁸ Ook zittende raadsleden zouden zich verder moeten bekwamen. In dat kader wordt bijvoorbeeld wel gedacht over een adequaat trainings- en loopbaanbeleid.⁶⁹ Het goed kunnen uitoefenen van de kernrollen in een duaal stelsel vraagt volgens sommigen om een scala van kerncompetenties. Wie zich deze kerncompetenties wil eigen maken, moet als politicus willen leren. Dit lijkt echter haaks te staan op de politieke werkelijkheid van alledag, die zich vooral kenmerkt door elementen van macht, bundelen van belangen en een houding van 'alwetendheid'.⁷⁰ Raadsleden zouden vaardigheidstrainingen of ondersteuningstrainingen vermijden, omdat zij hiermee hun tekortkomingen ten opzichte van elkaar moeten toegeven. In de politieke context van de gemeenteraad is dat lastig.⁷¹ Discussies over het functioneren van raadsleden komen voort uit de gedachte van een professionele gemeenteraad. De politieke verantwoordelijkheid die raadsleden dragen, vraagt om toegeruste en professionele mensen.⁷²

Voordat besproken wordt op welke wijze competentieprofielen bruikbaar kunnen zijn in de publieke sector en aandacht gegeven wordt aan de rollen en taken van raadsleden, worden in dit hoofdstuk theorieën rondom het begrip professionaliteit uitgewerkt. Daarbij wordt ook beschreven op welke wijze professionaliteit bereikt kan worden: het proces van professionalisering. Professionalisering hangt vaak samen met gedragsverandering. Ook aan dit onderwerp zal aandacht besteed worden in dit hoofdstuk. Nadat de theorie rondom professionaliteit is uitgewerkt, volgt een vertaling richting raadsleden.

3.2 Begripsverkenning

Professionalisering is geen nieuw verschijnsel. Onze samenleving kent al veel langer functies die tot een professie gevormd zijn, denk aan de geneeskunde en de advocatuur. Zulke professionals zijn hoogopgeleid en ze zijn door die opleiding, en door hun ervaring die ze tijdens en na hun opleiding opdoen, in staat om complexe taken uit te voeren. Bij veel van die taken moet algemene kennis worden toegepast op concrete gevallen. In geval van klassieke professies wordt de beroepsuitoefening door *professional control* (ofwel: professionele autonomie) gekenmerkt.⁷³

Die autonomie kent twee gedaanten. Ten eerste is sprake van een technisch inhoudelijke autonomie. Een professie bepaalt wat professionals weten en over welke vaardigheden ze beschikken om taken te kunnen uitoefenen. De technische basis van kennis is zo goed mogelijk omschreven in handboeken, tijdschriften en reglementen, en beïnvloedt niet alleen wat professionals weten, maar ook hoe ze te werk gaan. De technische basis is zo 'hard' en duidelijk mogelijk, zodat ze aanleiding geeft tot aantoonbaar effectieve taakuitoefening en makkelijk gedeeld kan worden. Tegelijkertijd kan de technische basis niet volstrekt duidelijk omschreven worden, omdat de vertaling van algemene kennis naar concrete situaties niet met eenduidige als-dan-vragen gestalte kan krijgen. De vertaling vereist inzicht, ervaring en beoordelingsvermogen.⁷⁴ De tweede gedaante van professionele autonomie is te omschrijven als institutionele autonomie. Een professie kent institutionele mogelijkheden om het eigen professionele domein af te schermen. Een professional kan niet om het groter geheel van de beroepsgroep heen. In de beroepsethiek van professionals staat niet het individuele belang centraal maar het belang van de professie.

⁶⁷ Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2001

⁶⁸ Castenmiller, 2004, p. 21

⁶⁹ CDA Stuurgroep Grote Steden, 2006, p. 21

⁷⁰ Kock, 2004, p. 33 - 35

⁷¹ Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, 2003, p. 21 - 22

⁷² Van den Berg, 1997, p. 29; Klinkers, 2003, p. 147

⁷³ Freidson, 2001, p. 75

⁷⁴ Coenen en Meijers, 2003, p. 115

Professionalisering is echter niet meer voorbehouden aan bepaalde beroepsgroepen, maar is inmiddels wijdverbreid.⁷⁵ Nieuwe professionals streven naar een stevige inhoudelijke en technische basis. Zij doen pogingen om op de 'klassieke' professionals te lijken. Dit is echter vaak onmogelijk doordat moderne, met vaak ambigue informatie werkende beroepsgroepen lastig gedeelde technische bases in het leven kunnen roepen. Er is bovendien vaak een gebrek aan eenduidigheid over goede of effectieve beroepsuitoefening, om afgeschermden juridicties te creëren. Dat heeft alleen al te maken met de politieke strijd over wie machtig is en wie niet, en die politieke strijd is in een samenleving met een problematische rol van vertegenwoordigende lichamen niet makkelijk te beslechten.⁷⁶ Een andere, meer culturele reden is dat nieuwe professionals zich wel verenigen met gelijkgestemden, maar ze moeten ook 'opvallen' en zich profileren. Ook dat beeld van de eigenwijze en mobiele professional past bij de hedendaagse maatschappelijke constellatie. Dit alles wil niet zeggen dat nieuwe professionals niet als professionals aangeduid kunnen worden, maar wel dat ze geen professionals in de klassieke zin zijn. Het zijn geen professionals die in stevige beroepsgroepen zijn ingebed en die over een min of meer geformaliseerde technische basis beschikken, maar wel beroepsbeoefenaren die algemene kennis en vaardigheden moeten toepassen in concrete situaties en die dat meer of minder professioneel kunnen doen. Professioneel is dan 'passend' bij de bijzondere condities die de beroepsuitoefening omgeven, zoals de ambiguïteit die complexe organisaties kenmerkt.⁷⁷

3.3 Niveaus van professionalisering

Bij professionaliseringstheorieën wordt vaak gedacht in verschillende niveaus. Er is onderscheid te maken tussen micro-, meso- en macrotheorieën.⁷⁸ Bij de theorieën die het verschijnsel op macroniveau behandelen, gaat men in het algemeen uit van het grotere geheel waarvan mensen, groepen en organisaties deel uitmaken. Het gaat dan vaak om de macrostructuur van de samenleving, die mede de micro- en mesostructuur omvat.

Bij de theorieën die het verschijnsel op mesoniveau behandelen gaat men algemeen uit van een collectiviteit van actoren, waarbinnen de interacties en handelswijzen plaatsvinden. De meeste studies van professionalisering hebben betrekking op dit niveau. Hierbij geeft men vaak achtereenvolgende stadia aan welke beroepen moeten doormaken op weg naar professionalisering. Wilensky geeft bijvoorbeeld vier stadia aan:⁷⁹

- Het werk wordt een erkende taak
- Er komt ruimte voor opleiding
- Een beroepsvereniging wordt gevormd
- Een beroepscode wordt opgesteld

Hall voegt aan deze componenten meer attitudegerichte elementen toe zoals geloof in service aan het publiek, geloof in zelfregulatie, gevoel van roeping en toewijding aan het werkterrein en autonomie (vrij zijn van externe druk).⁸⁰ De combinatie van structurele en attitudegerichte componenten vormt voor Hall het professionele model.

Bij het microniveau gaat men uit van de interactie en de sociale relaties tussen de individuele beroepsbeoefenaren. In de professietheorieën staan de bron en het object van het professionele handelen centraal.⁸¹ Bij theorieën over het microniveau van professionalisering gaat het bijna altijd over roltheorie. De professie wordt gevormd door een aantal klaarliggende rollen die tot stand komen in interactie met de werkelijkheid. Veel roltheorieën zijn tot stand gekomen door bestudering van de beroeps wereld. Er bestaat dan ook het gevaar van een tautologie, als de roltheorie eerst uit de beroepssituatie ontwikkeld wordt en vervolgens de juistheid ervan wordt aangetoond door deze weer toe te passen op een beroepsrol.⁸²

3.4 Etzioni: De professionele organisatie

De benaderingen van de professionele organisatie die in de literatuur te vinden zijn, vallen uiteen in twee soorten: die welke het bureaucratische model als uitgangspunt hanteren en die welke van het professionaliseringsmodel uitgaan. Het eerste soort studies wordt gekenmerkt door het benadrukken van gedragsregulering door relaties binnen de organisatie, terwijl de tweede soort gekenmerkt wordt door het benadrukken van de gedragsregulering door de professionele groep waarvan de profes-

⁷⁵ Noordegraaf, 2004, p. 197

⁷⁶ Mok, 1973, p. I.4

⁷⁷ Noordegraaf, 2004, p. 198

⁷⁸ Van Leent, 1964, p. 17 - 20

⁷⁹ Wilensky, 1964, p. 147

⁸⁰ Hall, 1969, p. 81

⁸¹ Mok, 1973, p. III.3

⁸² Visser et al., 1983, p. 21

sional deel uitmaakt. In een derde categorie zijn beide vormen vermengd. De studies zijn als volgt te rangschikken:⁸³

- O-studies: van professionals in organisaties
 - o In 'heteronome' professionele organisaties;
 - o In professionele subeenheden van complexe organisaties ('professional departments')
- P-studies: organisaties van professionals
 - o 'Autonome' professionele organisaties, ook wel professionele bureaucratieën genoemd.
- G-studies: nadruk op de voorwaarden voor het beheersen en veranderen van de omgeving

Criterium voor het onderscheid tussen 'autonome' en 'heteronome' professionele organisatie is in hoofdzaak het al of niet vaststellen en formuleren van de doeleinden en prestatie maatstaven door de professionals zelf: bij autonome professionele organisaties gebeurt dit wel, bij de heteronome professionele organisatie gebeurt dit niet door de professionals zelf. Hier speelt echter nog wel een ander onderscheid doorheen: sommige studies gaan uit van de kenmerken van de organisaties en andere van de kenmerken van de professionals zelf. Dat wil zeggen, sommige studies noemen een organisatie professioneel omdat deze niet de kenmerken van (het ideaaltype) bureaucratie vertoont en andere omdat de organisatie bemand wordt door beroepsbeoefenaars die professionele kenmerken hebben. In het laatste geval moet er dus een mate van professionaliteit van de organisatie zijn naar de mate van professionaliteit van de mensen binnen de organisatie. Etzioni⁸⁴ spreekt bijvoorbeeld van een "full-fledged professionals organization" en een "semi-professional organization" niet omdat de organisatie 'vol' of 'semi' professioneel is, maar omdat de professionals dat zijn.

De vraag blijft wanneer gesproken kan worden van een professionele organisatie. Is het de organisatie die professioneel is? Of zijn de mensen die er werken professioneel? Of is het product van de organisatie een professioneel product? Deze vragen lopen parallel aan de verdeling in o-, p- en g-studies. In de p-studies wordt de professionele organisatie doorgaans gedefinieerd als een organisatie waar de professionals de dienst uitmaken. De organisatie delegeert hier aan professionals een grote mate van verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de doeleinden, de prestatienormen en de handhaving van die normen. De professionele organisatie is in deze opvatting dus een organisatie die gedomineerd wordt door specialisten. De kenmerken van de structuur van de organisatie zijn ontleend aan de kenmerken van de mensen die er werkzaam zijn.

In Etzioni's definitie is deze mogelijkheid ook aanwezig. Etzioni definieert de professionele organisatie enerzijds naar het doel, anderzijds naar de mensen die er werkzaam zijn: professionele organisaties zijn speciaal opgericht voor de productie, de toepassing, het behoud of de communicatie van kennis en het zijn organisaties die veel professionals in hun personeelsbestand hebben.⁸⁵ De vraag die vervolgens kan worden gesteld is of een organisatie professioneler wordt door meer professionals aan te stellen. In de lijn van Etzioni doordenkend zou het antwoord hierop wel te geven zijn: er is bij hem niet alleen sprake van het aantalcriterium, maar ook van het opleidingscriterium. Volgens deze redenering wordt een organisatie dus professioneler: a) naarmate er meer professionals werkzaam zijn en b) naarmate de aanwezige mensen professioneler worden. Met betrekking tot de doeleinden: c) naarmate de professionals meer de centrale doeleinden van de organisatie bepalen. Met betrekking tot het product: d) naarmate professionals meer bijdragen tot het product van de organisatie, het product moet dus meer een kennisproduct zijn.⁸⁶

3.5 Noordegraaf: Professionele competenties

Noordegraaf stelt dat mensen binnen organisaties in de publieke sector nooit op dezelfde wijze als klassieke professionals, zoals artsen en advocaten, zullen functioneren. Er moet erkend worden dat het binnen de publieke sector om een ander soort professional gaat en dat hier passende vormen van professionalisering voor gevonden moeten worden.⁸⁷ Er zijn dan wel degelijk vragen te stellen over het opereren van mensen die werkzaam zijn als volksvertegenwoordiger. Er kunnen vragen gesteld worden met betrekking tot de setting waarin men werkt, de capaciteiten met betrekking tot het verbinden van processen, het omgaan met een veelheid aan informatie. Het stellen van dit soort vragen maakt het volgens Noordegraaf mogelijk om professionele (meta)competenties te be-

⁸³ Vollmer en Mills, 1966, p. 33

⁸⁴ Etzioni, 1964, p. 105

⁸⁵ Etzioni, 1964, p. 77

⁸⁶ Mok, 1973, p. III.24 - 25

⁸⁷ Noordegraaf, 2004, p. 348

noemen. Hij onderscheidt drie algemeen professionele competenties die noodzakelijk zijn om goed te kunnen functioneren en te kunnen overleven in de politiek-bestuurlijke 'jungle'⁸⁸

De eerste metacompetentie is adaptief vermogen. Men moet in staat zijn om de juiste benaderingen en instrumenten in concrete situaties toe te passen. Dat impliceert een besef dat het publieke domein gedifferentieerd en gelaagd is en uiteenlopende settings kent, alsmede een gevoeligheid voor de setting waarin geopereerd wordt. Adaptief zijn betekent dat issues herkend worden. Ook houdt het in dat institutionele verhoudingen, spanningen, dilemma's, vragen en uitdagingen die dat meebrengt doorzien worden. Overleggen, vergaderingen en stukkenstromen moeten vorm gegeven worden. Dit alles door op het juiste moment te beïnvloeden en door snel op onverwachte gebeurtenissen te reageren.⁸⁹ Daarnaast speelt interpretatief vermogen een belangrijke rol. In stromen van gesprekken, conversaties, overleggen, stukken en telefoontjes gebeurt het allemaal. Professionals weten met de informatiele en communicatieve kanten van het werk en hun werelden om te gaan. Dat roept onvermijdelijk vragen op rondom representatie. Er zijn altijd verschillende realiteiten die om aandacht en erkenning vragen. Naarmate realiteiten ontastbaarder, grilliger en meer omstreken zijn, wordt het interpretatief vermogen alleen maar belangrijker. De derde metacompetentie is volgens Noordegraaf verbindend vermogen. Binnen het publieke domein zijn er weliswaar specifieke en beperkte werelden, maar deze zijn onvermijdelijk met het publieke domein in brede zin verbonden. De eigen settings, issues en institutionele verhoudingen staan niet los van andere settings en verhoudingen. De uitdaging is dan om als professional het vermogen aan de dag te leggen de eigen prestaties te optimaliseren zonder dat de problemen hierdoor elders verergerd worden. Hier wordt bestuurspolitiek besef vereist.⁹⁰

Om op deze competentiegebieden in de publieke sector tot professionalisering te komen, draagt Noordegraaf verschillende mogelijkheden aan. Hij noemt meer en betere scholing als een optie maar stelt hierbij dat hier vaak het probleem niet ligt. Het opleidingsniveau in de publieke sector ligt al behoorlijk hoog.⁹¹ Het werken met competenties en competentieprofielen noemt hij politiek geladen maar wel bruikbaar.⁹² Er wordt steeds minder in termen van taken en vaker in termen van competenties gedacht. Minder dan ooit moeten er gedefinieerde taken uitgevoerd worden en meer dan ooit is specifieke kennis en kunde vereist. Om professionals te krijgen is competentie-management daarom noodzakelijk. Er moet via competentie-management geleerd worden om ervaringen in de dagelijkse praktijk uit te buiten.⁹³ Er zijn verschillende methoden van competentie-management. De methoden die toepasbaar zijn op competenties voor raadsleden worden nader uitgewerkt in het vierde hoofdstuk.

3.6 Mintzberg: Professionele publieke managers

In de zoektocht naar een omschrijving van professionaliteit en rolomschrijvingen in de publieke sector is een belangrijke bijdrage geleverd door Mintzberg. Zijn werk gaat voornamelijk in op het werk van managers. Door gestructureerde observatie probeerde hij de vraag te beantwoorden aan welke eisen managers in de private en publieke sfeer moeten voldoen.⁹⁴

Mintzberg observeerde verschillende managers en concludeerde daaruit dat hun werk is te karakteriseren in zes clusters van 'hard werk'. Managers verrichten werk in een hoog tempo, als gevolg van het open-einde-karakter van management. Er is sprake van kortdurende, gevarieerde en gefragmenteerde activiteiten, in sterke mate gestimuleerd door de manager zelf. Managers hebben een voorkeur voor actie en actieve elementen en een afkeer van post en papier. Ze hebben een voorkeur voor verbale media, dat wil zeggen vergaderingen en telefoon. Ze onderhouden relaties met externen en interne collega's. Ze hebben een actieve greep op slechts een klein deel van alle activiteiten, al nemen ze veel initiële beslissingen.⁹⁵ Op grond van deze observaties ontwikkelt Mintzberg een theorie over wat managers inhoudelijk aan werk doen. Hij definieert hier tien verschillende rollen voor. Een rol is volgens Mintzberg een georganiseerde verzameling van gedragingen die behoren tot een identificeerbare functie of positie. Individuen kunnen beïnvloeden *hoe* een rol wordt vervuld, maar niet *dat* de rol wordt vervuld. De roltypologie verdeelt Mintzberg onder in drie clusters: iedere manager speelt interpersoonlijke, informatiele en decisionele rollen. Oorspronkelijk

⁸⁸ Noordegraaf, 2004, p. 349

⁸⁹ Noordegraaf, 2004, 350

⁹⁰ Noordegraaf, 2004, p. 351

⁹¹ Noordegraaf, 2004, p. 350 - 353

⁹² Noordegraaf, 2004, p. 353

⁹³ Noordegraaf, 2004, p. 200

⁹⁴ Noordegraaf 1998, p. 280

⁹⁵ Mintzberg, 1973, p. 66

veronderstelde Mintzberg dat de formele positie van managers aanleiding geeft tot interpersoonlijke rollen, die informatie rollen mogelijk maken, die op hun beurt de voorwaarde zijn voor decisionele rollen. Later distantieert hij zich van deze volgtijdelijkheid.⁹⁶ De volgende stap die Mintzberg zet, is een beschouwing van de variatie in het werk van managers. Welke rollen en de manier waarop elk van de rollen door individuele managers wordt vervuld, alsmede de aard van de werkkarakteristieken, verschilt. Hij construeert een contingentietheorie van het werk van managers waarin hij vier clusters van onafhankelijke variabelen onderscheidt: omgevingsvariabelen, functievariabelen, persoonlijke variabelen en situationele variabelen.⁹⁷ De roltypologie die Mintzberg geeft, moet vervolgens als handreiking dienen om prestaties van individuele managers en hun organisaties te verbeteren.

De 'managerial behavior' roltypologie van Mintzberg heeft veel navolging gekregen en is later bijvoorbeeld uitgewerkt in de richting van competentieprofielen door Berg en Rainey.⁹⁸ Het bijzondere van de benadering die Mintzberg hanteert, is dat hij veel aandacht heeft voor individuen en individueel gedrag in publieke organisaties. Vaak gaat veel aandacht uit naar instituties, structuren, systemen op macro- en mesoniveau, en niet naar de microdynamiek die al dan niet aan dergelijke macrofenomenen gerelateerd kan worden.⁹⁹ Op grond van de theorie van Mintzberg kunnen voor professionele managers drie lagen van onderzoek onderscheiden worden.

- 'Harde' achtergrondkenmerken (socio-economische achtergrond, opleiding);
- Mentale kenmerken (partijpolitieke voorkeur, attitudes, motivaties);
- Gedragskenmerken.

Voor het onderzoek naar gedragskenmerken is moeilijk omdat dit goede observatietechnieken vereist. Dit onderzoek naar individueel en inter-individueel gedrag kan wel een grote bijdrage leveren aan professionalisering. De institutionele, lokaal gebonden omstandigheden komen erdoor aan het licht. Bovendien sluit onderzoek naar gedragskenmerken altijd aan bij de actuele situatie zodat de invloed van bijvoorbeeld de nadruk op decentralisatie deregulering en deconcentratie duidelijker waarneembaar is. De publieke 'managerial behavior' benadrukking kan empirisch gefundeerde beelden construeren van wat 'management' in de publieke sector inhoudt.¹⁰⁰

3.7 Revans: Action-learning

Om professionalisering in organisaties te bevorderen, ontwikkelde Revans in de jaren '50 het fenomeen action-learning als alternatief voor de klassieke schoolse aanpak van leerprocessen.¹⁰¹ Volgens Revans wordt er in de schoolse aanpak wel geleerd te praten over doen en veranderen, maar het effectief handelen wordt niet geleerd. De action-learning theorie gaat er vanuit dat mensen die willen leren de grootste stappen maken als ze bewust onbekwaam zijn en via een leerproces onbewust bekwaam willen worden. Dat inzicht en die motivatie leiden ertoe dat zij zelf het eigen leerproces gaan vormgeven. Het belangrijkste resultaat dat wordt nagestreefd, is dat men in staat is effectiever te handelen en de beoogde doelen te bereiken. Revans gaat er vanuit dat 'leren' staat voor 'leren effectief te handelen'. Vanuit die gedachte moet een leerproces over hetzelfde onderwerp bij gelijksoortige professionele groepen niet modulair worden ingericht, maar probleemgestuurd en oplossingsgericht.¹⁰²

Het kenmerk van leerprocessen is voor Revans dat zij nooit hetzelfde verlopen. De context bepaalt welk leerproces nodig is. Men consumeert bij toepassing van het action-learning-principe immers geen aangereikte 'modules', maar voelt zich zelf verantwoordelijk voor het eigen leerproces in de eigen specifieke situatie. Bovendien worden bij action-learning weerstanden niet beschouwd als uitingen van mensen die zich ergens tegen verzetten, maar als betekenisvolle signalen van mensen die iets willen.¹⁰³ De action-learning-leersituatie houdt derhalve niet in dat organisaties de hun aangeboden modules, zoals 'projectmatig werken', consumeren. Het houdt wel in dat men, rekening houdend met heersende twijfels, onzekerheden, dilemma's en verlegenheden, hun eigen leerprogramma samenstellen, eigen (actuele) leerdossiers kiezen, eigen te onderzoeken thema's en gewenste vaardigheden kiezen.¹⁰⁴ Ze organiseren zelf de wijze waarop dit moet gebeuren en organiseren zelf reflectie en feedback. Denken en doen worden gecombineerd. De lesprogrammamaker en

⁹⁶ Mintzberg, 1991, p.237

⁹⁷ Noordegraaf, 1998, p. 282

⁹⁸ Berg, 1988; Rainey, 2003

⁹⁹ Noordegraaf, 1998, p. 287

¹⁰⁰ Mintzberg, 1973, p. 346; Noordegraaf, 1998, p. 289

¹⁰¹ Donnenberg en Melief, 1995, p. 22 ev.

¹⁰² Revans, 2000, p. 33

¹⁰³ Baars- van Moorsel, 2003, p. 181

¹⁰⁴ Kock, 2004, p. 35

leerling zijn dezelfde persoon. Bovendien bepalen zij zelf de mate waarin zij daarbij ondersteund willen worden door interne of externe instanties.¹⁰⁵

3.8 Gedrag en professionalisering

Om tot professionalisering te komen, wordt vaak een gedragsverandering bepleit. Met de dualisering werd bijvoorbeeld geprobeerd een cultuur van verandering op gang te brengen die aansluit bij de professionalisering van het lokaal bestuur. Vervolgens bepaalt het gedrag meestal of een institutionele verandering, zoals de invoering van de dualisering, tot succesvolle professionalisering leidt.¹⁰⁶ Om tot gedragsverandering te komen is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de manier waarop het gedrag van mensen wordt bepaald.¹⁰⁷

Er bestaan binnen de sociologie verschillende modellen die het gedrag van mensen verklaren. De twee belangrijkste modellen zijn het economische nutsmaximalisatie gedragsmodel en het sociologische nutsmaximalisatie gedragsmodel. Deze modellen hoeven niet tegenovergesteld aan elkaar te zijn. Ook zijn er vele nuances aan te brengen binnen de modellen. Het economische nutsmaximalisatie model richt zich op de eigen belangen van het individu. Hiermee wordt bedoeld dat nutselementen als 'waardering door anderen' of 'status' niet worden meegenomen. Het model beperkt zich tot in geldeenheden uit te drukken nutselementen. Het sociologische nutsmaximalisatie model richt zich naast economische elementen wel op de specifieke situatie en de externe verwachtingspatronen. Gedrag wordt vaak gedefinieerd als de uitkomst van (on)bewuste beslissingen. Om beslissingen te verklaren zijn er twee beslissingsmodellen. De eerste is de 'logic of consequences'¹⁰⁸, dit model is gerelateerd aan het economische gedragsmodel. Mensen nemen beslissingen op basis van hun preferenties, de beschikbare alternatieven en de mogelijke uitkomsten van deze alternatieven. Ten tweede de 'logic of appropriateness'¹⁰⁹, dit model is gerelateerd aan het sociologische gedragsmodel, met regels en identiteiten als centrale elementen. Individuen handelen op basis van wat ze denken en wat van ze verwacht wordt in een bepaalde situatie. In de praktijk blijkt een combinatie van beide beslissingsmodellen het meest voor te komen.

Door gebruik te maken van het model van beredeneerd gedrag komt de subjectieve en beperkte rationaliteit van mensen naar voren en wordt de 'logic of consequences' (attitudes) en de 'logic of appropriateness' (subjectieve normen) gecombineerd om het gedrag van mensen te verklaren.¹¹⁰ Hierbij wordt gedrag beïnvloed door de beschikbare resources en de competenties en vaardigheden van mensen. De attitude van mensen is van groot belang om tot een verandering te kunnen komen. Maar er zijn ook andere invloeden van belang, zoals groepsdruk of druk van meerderen. Wat een actor denkt dat van hem verwacht wordt, beïnvloedt zowel het gedrag als de attitude. Door processen van institutionele socialisatie wordt gedragsverandering moeilijker naarmate men langer aan een functie verbonden is. Oude vaardigheden veranderen en nieuwe vaardigheden eigen maken, kost dan meer moeite.

Oorspronkelijk werd attitude gezien als de belangrijkste factor om gedrag te bepalen. In de loop der tijd is deze opvatting echter veranderd. Ook andere factoren zoals de subjectieve normen en gedragscontrole spelen een belangrijke rol. Attitudeverandering is dus geen voldoende factor voor gedragsverandering. Om gedrag te verklaren, begrijpen of voorspellen zijn zowel de 'logic of consequences' als de 'logic of appropriateness' belangrijk.¹¹¹ Om gedragsverandering te bereiken zijn twee mechanismen aan het werk. Ten eerste dienen de opvattingen en attitudes van werknemers ervaring bij een organisatie te veranderen. Door middel van het socialisatie mechanisme kan de mate het functioneren worden verbeterd. Dit mechanisme vindt plaats op het individuele niveau. Een tweede mechanisme is die van selectie en exit. Dit mechanisme vindt plaats op het collectieve niveau. Dit mechanisme heeft betrekking op het binnenkomen van werknemers en het vertrekken van oude werknemers. Verse werknemers die in dienst treden zijn nog in staat om veel veranderingen in hun gedrag te integreren.¹¹² Om tot professionalisering te komen is het noodzakelijk dat zij zelf aangeven bereid te zijn te investeren in veranderingen. Zonder deze attitude is professionalisering een te grote opgave.¹¹³

¹⁰⁵ Revans, 2000, p. 54

¹⁰⁶ De Groot, 2006, p. 1 - 2

¹⁰⁷ Hersey en Blanchard, 1988, p. 17

¹⁰⁸ March, 1994, p. 2, 100 - 102

¹⁰⁹ March, 1994, p. 58

¹¹⁰ De Groot, 2006, p. 10

¹¹¹ De groot, 2006, p. 19

¹¹² De Groot, 2007, p. 3

¹¹³ Kock, 2004, p. 36

3.9 Professionaliseringstheorieën en raadsleden

Professionaliteit kent vele gedaanten. De twintigste eeuw is wel de eeuw van ‘the professionalization of everyone’¹¹⁴ genoemd en ook in de nieuwe eeuw wordt het begrip steeds vaker in verband gebracht met allerlei onderwerpen zoals bijvoorbeeld de ‘professionalisering’ van het lokaal bestuur. De grote schaal waarop het begrip gebruikt wordt, brengt het gevaar met zich mee van uitholling van de oorspronkelijke betekenis van de woorden professionaliteit en professionalisering. In dit hoofdstuk werd de oorspronkelijke theorie over professionaliteit gebruikt en vertaald richting hedendaags gebruik van professionaliseringstheorie en naar het werk van raadsleden. Het is echter zeer wel mogelijk dat hiermee veel meer inhoud aan het begrip gegeven wordt dan in eerste instantie bedoeld wordt wanneer het woord professionaliteit in het dagelijks spraakgebruik over bijvoorbeeld het raadswerk voor komt. In het dagelijkse gebruik van het woord professionalisering van raadsleden wordt dan bijvoorbeeld verwezen naar rollen die geoptimaliseerd moeten worden en niet naar het institutionaliseren van een professie.

Professionaliseringstheorieën hebben voornamelijk betrekking op beroepsmatige activiteiten van mensen. Vaak is er bijvoorbeeld sprake van een bepaalde vooropleiding die zich specifiek richt op een bepaalde professie. De laatste decennia worden professionaliseringstheorieën gebruikt binnen allerlei verbanden in de samenleving. In dit onderzoek zullen de theorieën worden toegepast op het raadswerk. Het functioneren van de gemeenteraad is echter geen beroepsmatige activiteit en kent bijvoorbeeld geen vooropleiding. In dit hoofdstuk is gekozen voor professionaliseringstheorieën die al min of meer gericht zijn op het publieke domein en zodoende ook aansluiting hebben bij het (niet beroepsmatige) werk van raadsleden. De gemeenteraad is een, zogenaamde, platte organisatie. Dat betekent dat er geen hiërarchische structuur is waarbinnen men opereert. Er zijn korte communicatielijnen tussen bijvoorbeeld de griffier en de raadsleden en tussen de raadsleden onderling. Het is dan ook niet mogelijk om van bovenaf een model voor professionalisering op te leggen aan de gemeenteraad. In de platte organisatiestructuur is het nodig om door middel van onderling overleg te besluiten of men gebruik wil maken van een bepaald professionaliseringsmodel.

Wanneer we de theorie van *Etzioni* doorvertalen richting de gemeenteraad, kunnen we stellen dat professionaliteit van de raad enerzijds afhangt van de raadsleden, anderzijds ook van de organisatie zelf en het ‘product’ dat de raad moet afleveren. De gemeenteraad zou in de ogen van *Etzioni* professioneler worden naarmate er meer professionals werkzaam zijn. Hier zou dan een taak liggen voor lokale (afdelingen van) partijen bij het aantrekken van kandidaten voor het raadslidmaatschap. Daarnaast hangt professionaliteit van de raad af van het leerproces dat raadsleden doormaken. Gedurende hun raadslidmaatschap moeten zij een ontwikkeling doormaken. Raadsleden kunnen beter als professional functioneren wanneer zij de centrale doeleinden van de gemeentelijke organisatie kunnen bepalen. Zij moeten daarbij vooral kennis ontwikkelen en deze kunnen toepassen in een specifieke context.

Noordegraaf stelt dat professionaliseringsvragen legitiem zijn om te stellen binnen de context van de volksvertegenwoordiging. Hebben raadsleden bijvoorbeeld door in welke setting zij opereren en stemmen zij hun benadering daar op af? Kunnen ze gemengde settings met elkaar verbinden? Kunnen zij de dagelijkse workflow op passende wijze managen? Kunnen zij met kritieke momenten, mensen en meetings omgaan? Kennen zij hun plek en kunnen ze hun rol plaatsen in het bredere politiek-bestuurlijke landschap? Door dit soort vragen te stellen, wordt het volgens *Noordegraaf* mogelijk om professionele (meta)competenties te benoemen voor raadsleden. Deze moeten dan toegespitst zijn op de politiekbestuurlijke positie van raadsleden en op basis van een grondige analyse van het raadswerk tot stand komen.¹¹⁵ De metacompetenties van *Noordegraaf* kunnen verder gespecificeerd worden voor het raadswerk. Zo kan het adaptief vermogen in verband worden gebracht met het op het juiste moment handelen van raadsleden. Daarnaast brengt het adaptieve vermogen met zich mee dat raadsleden kritisch het eigen functioneren evalueren. Het verbindend vermogen hangt voor raadsleden samen met het verbinden van de bestuurlijke agenda met de politieke en maatschappelijke agenda. Het contact met de burger is hierin van groot belang. Het interpretatieve vermogen komt onder andere naar voren in de contacten van raadsleden binnen en buiten het gemeentehuis.

Hoewel de benadering van *Mintzberg* sterk gericht is op managers, is de typologie die hij geeft met betrekking tot de te onderscheiden lagen van onderzoek goed bruikbaar voor raadsleden. Het werk dat raadsleden verrichten, toont sterke overeenkomsten met dat van de professionele manager.

¹¹⁴ Wilensky, 1964

¹¹⁵ Noordegraaf, 2004, p. 349

Observatie van gedragskenmerken van raadsleden kan tot resultaten leiden die het beter mogelijk maken aan te geven op welke punten raadsleden moeten leren.

Het action-learning-principe van *Revans* kan juist in een politieke context, zoals de gemeenteraad, veel betekenen. Voor gemeenteraden zou een leerproces in de ene gemeente geheel anders zijn dan in de andere. Raadsleden moeten immers zich zelf verantwoordelijk voelen voor het eigen leerproces in de eigen specifieke situatie. De action-learning-leersituatie houdt niet in dat raadsleden hun aangeboden modules, zoals 'kaderstellen' consumeren. Het houdt wel in dat raadsleden, rekening houdend met heersende twijfels, onzekerheden, dilemma's en verlegenheden, hun eigen leerprogramma samenstellen, eigen (actuele) leerdossiers kiezen, eigen te onderzoeken thema's en gewenste vaardigheden kiezen.¹¹⁶ Ze organiseren zelf de wijze waarop dit moet gebeuren en organiseren zelf reflectie en feedback. Omdat raadsleden hun democratische mandaat hebben van kiezers, kunnen zij niet zomaar aangesproken worden op hun functioneren. Juist wanneer zij zelf aangeven te willen leren en daarbij geholpen willen worden, kan er een taak liggen voor bijvoorbeeld de griffie om tot professionaliseringsprogramma's te komen.

Om *gedragsverandering* voor raadsleden te bereiken zijn de twee genoemde mechanismen aan het werk. Ten eerste dienen de opvattingen en attitudes van zittende raadsleden te veranderen. Door middel van het socialisatie mechanisme kan de mate van responsiviteit en verantwoording worden verbeterd. Dit mechanisme vindt plaats op het individuele niveau. Raadsleden zullen proberen de kloof tussen de institutionele context en hun gedrag zo klein mogelijk te houden. Het mechanisme van selectie en exit vindt plaats op het collectieve raadsniveau. Dit mechanisme heeft betrekking op het binnenkomen van nieuwe raadsleden en het vertrekken van oude raadsleden. Verse raadsleden die aantreden zijn nog in staat om veel veranderingen in hun gedrag te integreren.¹¹⁷

¹¹⁶ Kock, 2004, p. 35

¹¹⁷ De Groot, 2007, p. 3

4 Competentieprofielen in de publieke sector

4.1 Inleiding

Competenties die nodig zijn voor een bepaalde functie beschrijven de benodigde kwaliteiten en vermogens om effectief te presteren in die specifieke functie. Wanneer professionalisering van beroepsgroepen verlangd wordt, maakt men vaak gebruik van competentieprofielen waarin omschreven wordt aan welke functie-eisen voldaan moet worden.¹¹⁸ Competentiemanagement kwam aanvankelijk voornamelijk voor bij bedrijven en instellingen, maar gaandeweg wordt het competentiedenken ook steeds meer geïmplementeerd in overheidsorganisaties.¹¹⁹

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke manier het denken in competenties bruikbaar is in de publieke sector. Daarnaast wordt besproken welke methode voor het opstellen van competentieprofielen bruikbaar is om te omschrijven aan welke voorwaarden volksvertegenwoordigers moeten voldoen om goed te kunnen functioneren. Wanneer in een volgend hoofdstuk de taken en functievereisten voor raadsleden omschreven zijn, kan een functieprofiel voor raadsleden opgesteld worden.

4.2 Het veelzijdige begrip competentie

Een competentie is een combinatie van kennis, vaardigheden en attitude, toegekend aan een individuele persoon en van belang voor het succes van een grotere groep mensen in een bepaalde context.¹²⁰ Competenties worden zichtbaar in gedrag. Het begrip competiementiemanagement behelst het afstemmen van de competenties van individuele personen op de kerncompetenties van een organisatie, bijvoorbeeld door professionalisering.¹²¹

Het werken met competenties is terug te leiden tot de Amerikaanse en Britse managementfilosofie. In antwoord op steeds verdergaande eisen die door verdergaande globalisering gesteld worden aan de producten die organisaties afleveren en de enorme invloed van Human Resource benaderingen werd het steeds gebruikelijker om functieprofielen op te stellen voor werknemers.¹²² Door competenties te benoemen, werd het mogelijk samen met werknemers te zoeken naar een goede plek in de organisatie en een trainingsprogramma op te stellen om tot een beter functioneren te komen.¹²³ Hierbij is het van groot belang om een passend competentieprofiel op te stellen. Een goede omschrijving van competenties is echter nogal eens moeilijk te geven.

Het moeilijk definiëren van het begrip competentie is te verklaren door de vele dimensies die in dit begrip (kunnen) schuilgaan.¹²⁴ Ten eerste de dimensie gedrag versus bekwaamheid. Veelal wordt gedacht dat competenties bestaan uit een verzameling van gedragsaspecten. Dat is onjuist; competenties op zichzelf zijn niet zichtbaar, ze komen in gedrag tot uiting. Ten tweede de dimensie kennis versus vermogen. Kennis is en wordt belangrijker, maar het is belangrijk dat mensen ook daadwerkelijk iets met de kennis kunnen doen. Ofwel, kennis hebben en het vermogen hebben om er iets mee te doen zijn twee verschillende zaken. De derde dimensie is de functie versus de rol. Functiestelsels met de daarbij behorende functieomschrijvingen worden steeds vaker als knellend ervaren. Er wordt dan ook in toenemende mate gewerkt met rollen en rolprofielen. De specifieke taken onder een rol kunnen snel veranderen, de bijbehorende competenties zullen minder snel veranderen.¹²⁵ De vierde dimensie bestaat uit de contextvrije betekenis versus situationeel bepaalde betekenis. Competenties kunnen als zeer algemene begrippen los van welke context dan ook worden omschreven. Deze competenties krijgen echter pas betekenis indien zij in een concrete context worden omschreven. De vijfde dimensie is algemeenheid versus specificiteit. Te algemeen omschreven competenties verliezen betekenis. Te gespecificeerd omschreven competenties ontaarden vaak in detaillisme.¹²⁶ De zesde en laatste dimensie is de leerbaarheid versus de onveranderbaarheid. Het is niet realistisch te denken dat alle competenties ontwikkelbaar zijn. Bij veel competenties vergt het een dusdanige (tijds)investering dat het niet tegen het resultaat opweegt.

¹¹⁸ Noordegraaf, 2004, p. 348

¹¹⁹ Wesselink en Mulder, 2004, p. 5

¹²⁰ Fletcher, 1997, p.32

¹²¹ Vergert, 2004, p. 6

¹²² Horton 2000, p. 309

¹²³ Horton 2000, p. 313

¹²⁴ Horton, 2002, p. 4

¹²⁵ Wesselink en Mulder, 2004, p. 15

¹²⁶ Noordegraaf 2000a, p. 320

4.3 Competenties en publieke sector

Het idee van lerende organisaties, die gebouwd zijn rondom de competenties van werknemers, werd theoretisch geïntroduceerd in de publieke sector door de wetenschappers Osborne en Gaebler.¹²⁷ Zij stonden een ondernemende overheid voor die bereid is te investeren in management (*New Public Management: NPM*). Hierbij moet een verschuiving plaatsvinden van een bureaucratische cultuur naar een ondernemingscultuur.¹²⁸ Het model leidde in de Verenigde Staten tot de initiatie van de National Performance Review, dat uitmondde in een rapport van voormalig vice-president Al Gore waarin geschetst wordt hoe in de publieke sector gebruik gemaakt kan worden van managementtheorieën uit het bedrijfsleven.¹²⁹ Het competentie management won verder aan terrein toen in 1994 in de Verenigde Staten een zogenaamde National Skills Standards Board (NSSB) werd opgericht. De NSSB werd onder andere belast met het ontwikkelen van competentieprofielen.¹³⁰ Door goede omschrijvingen van het werk dat ambtenaren moesten uitvoeren en de bekwamheden die daarvoor nodig waren, werd geprobeerd een betere kwaliteit te bereiken. Ambtenaren worden getraind op onderdelen waarin zij minder goed presteren.

In Nederland werd met de invoering van de Algemene Bestuursdienst (ABD) een stap gezet in het proces van vernieuwing van de Rijksdienst waarbij competentie management een belangrijke rol speelt. De invloed van het NPM is hierbij duidelijk zichtbaar. Er worden door de ABD hoge eisen gesteld aan overheidsorganisaties en het management daarvan. Om tegemoet te komen aan behoeften van onder meer resultaatgerichtheid, integraliteit, efficiency en legitimiteit moet de overheid haar 'capacity to govern' vergroten.¹³¹ Dit heeft betekenis voor de individuen die bij die overheid werkzaam zijn. Immers, de toenemende complexiteit van problemen en vaak ingewikkelde relatienetwerken die daarbij horen, stellen eisen aan de kwaliteit van bestuurders, politici en ambtenaren.¹³² De 'capacity to govern' kan vergroot worden door het vergroten van het zogenaamde lerend vermogen. Het leren moet als het ware ingebouwd worden en ontwikkeld worden teneinde complexe systemen de baas te worden en in goede banen te leiden. De overheid kan pas leren als de individuele leden van de organisatie leren. Het gaat daarbij om persoonlijke groei en bedrevenheid.¹³³ Kerncompetenties hebben hierbij een belangrijke functie: de hybride rollen van politici, bestuurders en ambtenaren vragen om bekwame en professionele mensen.¹³⁴

De opstelling ten opzichte van de overheid varieert in de tijd als een slinger van een pendule. De teneur in deze tijd is dat de overheid een bedilzuchtige instantie is die zich bemoeit met terreinen waarop zij niet zou moeten opereren. Anderzijds verwachten burgers juist effectief en efficiënt ingrijpen van de overheid wanneer problemen het individu overstijgen.¹³⁵ Dit heeft er toe geleid dat de vraag gesteld werd hoe de overheid het beste gemanaged kan worden. Bevindingen uit het bedrijfsleven worden hierbij gebruikt. De gedachte leeft dat de publieke sector kan leren van de aanpak van managementvraagstukken uit de private sector. Er zijn echter ook kritische geluiden te horen. Zo worden er twijfels gezet bij de empirische onderbouwing en toepasbaarheid van NPM.¹³⁶ NPM heeft daarnaast de neiging een te grote nadruk op efficiency en effectiviteit te leggen. Dit doet waarden als rechtvaardigheid en democratie te veel naar de achtergrond verdwijnen.¹³⁷ Juist in een politieke context moeten deze waarden in het oog gehouden worden wanneer gestuurd wordt op competenties.¹³⁸

4.4 Het opstellen van competentieprofielen voor de publieke sector

Het opstellen van een competentieprofiel bestaat uit twee delen. In eerste instantie moet duidelijk worden wat in de bestaande situatie de feitelijke gang van zaken is in een organisatie. Vervolgens wordt bekeken welke competenties gewenst zijn om de missie of strategie van een organisatie te kunnen bereiken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van verwachtingen en gewenste resultaten. De tweede opdracht is om vanuit de analyse van het huidige functioneren en het gewenste functioneren competenties te benoemen die een profiel schetsen voor een goed functioneren. Hierbij kan

¹²⁷ Osborne en Gaebler, 1992

¹²⁸ Hondelghem en Vandermeulen, 2000, p. 342; Nelissen, 1996, p. 22 - 31

¹²⁹ Gore, 1993

¹³⁰ Horton 2000, p. 307

¹³¹ Rosenthal, 1996

¹³² Van Vulpen en Moesker, 2002, p. 66

¹³³ Hammecher en Den Dunnen, 1997, p. 14

¹³⁴ Nelissen, 1996, p.253

¹³⁵ Ringeling, 1993, p. 286 - 289

¹³⁶ Kickert, 1993, p. 22

¹³⁷ Nelissen, 1996, p. 33

¹³⁸ Hondelghem, 2002, p. 177

gebruik gemaakt worden van bestaande schematische modellen waarin diverse categorieën voor competenties ingedeeld zijn.

4.4.1 Het vaststellen van de bestaande taken

Eerst moet de institutionele context van een functie bepaald worden. De eerste stap die hierbij genomen moet worden, bestaat uit het helder formuleren van de taken van een organisatie. De missie van de organisatie en de te gebruiken strategie hierbij moeten omschreven worden. Op organisatieniveau moet helder zijn wat men wil bereiken. Vervolgens moet duidelijk worden wat hierbij de taak van de individuele leden van de organisatie is. Op deze manier ontstaat een beeld van de taakopdracht van een organisatie.¹³⁹ Om een competentieprofiel te kunnen maken, moet inzichtelijk gemaakt worden op welke wijze de organisatie en de individuele leden functioneren. Met welke taken houden de leden van de organisatie zich bijvoorbeeld bezig en hoeveel tijd besteden zij gemiddeld per week aan iedere taak.¹⁴⁰

Vervolgens moet een analyse gemaakt worden van de omgeving van de organisatie. Er zijn altijd belangrijke actoren rondom een functie of rondom een organisatie die mede bepalen wat er gebeurt binnen de organisatie. Competenties mogen nooit geïsoleerd worden van hun omgeving, want de identiteit van de organisatie wordt mede bepaald door de omgeving. Het omgaan met omgevingsfactoren vereist van de individuele leden van een organisatie competenties. Om in te zien welke competenties benodigd zijn, moeten de 'regels van het spel' begrepen worden zodat de verschillende actoren op waarde geschat kunnen worden.¹⁴¹ In de publieke sector betekent dit dat de politieke context begrepen moet worden. Factoren als macht en invloed hebben consequenties voor de benodigde competenties.¹⁴²

Wanneer onderzocht is wat de bestaande situatie is waarin taken worden uitgevoerd, moet de gewenste situatie omschreven worden. Hierbij speelt bijvoorbeeld de missie van de organisatie: wordt deze behaald met de bestaande wijze waarop taken worden uitgevoerd? Daarnaast is het van belang te weten wat klanten en actoren uit de omgeving verwachten van het functioneren van de organisatie.¹⁴³ Hierbij kan gebruik gemaakt worden van interviews en enquêtes onder de leden van de organisatie. De informatie kan ook ontleend worden aan de omgeving van de organisatie of (wetenschappelijke) literatuur waarin het gewenste functioneren omschreven wordt.¹⁴⁴

4.4.2 Selectie van competenties

De wereld van de publieke sector is grillig en complex, door maatschappelijke transformaties en ook door bestuurlijke veranderlijkheid. Dat maakt het per definitie onmogelijk om strakke en eenduidige competenties te benoemen die precies voorschrijven wanneer gedrag 'goed' is en wanneer niet. Competenties hebben veeleer betrekking op het vermogen om goed te opereren, zonder dat tot in detail duidelijk is wat goed opereren precies is - op het vermogen om de notie van 'goed opereren' zélf ook vorm te geven en te managen.¹⁴⁵ Dit leidt ertoe dat juist in de publieke sector sprake is van verschillende benaderingen bij het opstellen van competentieprofielen. De belangrijkste tweedeling die hierin te maken is, is dat sommige auteurs gebruik maken van lange lijsten met competenties waaruit de meest geschikte competenties geselecteerd worden, terwijl andere auteurs werken met enkele categorieën van competenties. Binnen deze categorieën zoeken zij naar competenties die aansluiten bij de organisatie. Tegenwoordig wordt bijna altijd gebruik gemaakt van naar categorie gestructureerde competentieprofielen.¹⁴⁶

4.4.2.1 Vilkinas: Competenties bij organisatiewetenschappers

Alvorens enkele belangrijke benaderingen voor competentieprofielen in de publieke sector te bespreken, volgt een samenvattende lijst van 55 competenties voor mensen die werkzaam zijn in de publieke sector. Vilkinas *et al.* stelden deze lijst samen naar aanleiding van onderzoek naar modellen voor competentieprofielen. Hierbij destilleerden zij competenties vanuit teksten van bekende wetenschappers.¹⁴⁷

¹³⁹ Van Vulpen en Moesker, 2002, p. 68

¹⁴⁰ Noordegraaf, 2000b, p. 135

¹⁴¹ Noordegraaf, 2000a, p. 322

¹⁴² Hondeghem, 2002, p. 178

¹⁴³ Noordegraaf, 2000a, p. 322

¹⁴⁴ Emery, 2002, p. 24

¹⁴⁵ Noordegraaf, 2004, p. 349

¹⁴⁶ Virtanen 2000, p. 334

¹⁴⁷ Vilkinas *et al.*, 1994, p. 25 - 26

1. Conceptualisation	22. Use analytical techniques	37. – focus on results
2. Managing Group process	23. Interpersonal skills	38. – influence decision at lower levels
3. Concern with impact	24. Understand whole organisation as a system	39. Make trade decision and allocate resources
4. Diagnostic use of concepts	25. Vision setter – concentrate on basic purpose and direction	40. Building contextual competencies
5. Efficiency orientation	26. – communicate where organisation will be in 20 years	41. Leadership
6. Proactivity	27. – create values and trust to achieve vision	42. Human resource management
7. Self-confidence	28. – study emerging trends (monitor, read environment)	43. Promote creativity, learning and innovation
8. Perceptual objectivity	29. Transfer intellectual output to service	44. Skills of remote management
9. Stamina and adaptability	30. Motivator – challenge people with new goals	45. Use of information technology as a transformative force
10. Building and maintaining a power base	31. – emphasise organisation's values	46. Managing complexity
11. Presenting ideas	32. – create sense of excitement	47. Communication
12. Figurehead	33. Analyser – evaluate proposed projects	48. Decision making
13. Leader – formal authority	34. – integrate conflicting perspectives	49. Financial management
14. Liaison with external and internal contacts	35. – question staff	50. Management skills
15. Monitor	36. Task master – contribute knowledge on problems	51. Technical background / expertise
16. Disseminator of information		52. Credibility
17. Spokesman externally		53. Autonomy
18. Entrepreneurial		54. Openness / trust
19. Disturbance handler		55. Empathy and understanding
20. Resource allocator		
21. Negotiator – conflict resolver		

Resources: Boyatzis (1982: items 1 - 11), Mintzberg (1975: items 12 – 21, 28), Katz (1974: items 22 - 24), Quinn (1992: items 6, 25, 27, 29), Hart and Quinn (1992: items 25 – 26, 28, 30 – 39), Morgan (1988: items 6, 25, 28, 40-46) case studies: items 41 – 42, 47 – 55.

Tabel 4.1: Competenties organisatiewetenschappers volgens Vilkinas

4.4.2.2 Virtanen: Competentiegebieden in de publieke sector

Virtanen maakt bij competenties onderscheid tussen enerzijds de ‘waarden’kant, waarbij het gaat om de intentie en het gedrag en anderzijds de instrumentele kant, waarbij het gaat om de in te zetten mogelijkheden om doelen te behalen. Dit is een unieke manier van het benaderen van competenties. In veel modellen worden competenties slechts benaderd als technische en instrumentele gedragingen. Virtanen verbindt aan alle competenties de waardencomponent omdat deze het gedrag altijd beïnvloedt.¹⁴⁸ Hij benoemt vijf belangrijke competentiegebieden in de publieke sector: taakcompetenties, beroepscompetenties voor de specifieke context van de organisatie, beroepscompetenties in de bestuurlijke omgeving, politieke competenties en ethische competenties. Bij ieder competentiegebied noemt hij kernwoorden waaronder specifieke competenties gesorteerd kunnen worden.¹⁴⁹ Deze specifieke competenties kunnen ontleend worden aan de context van de functie en bijvoorbeeld geselecteerd uit de lijst met competenties die Vilkinas in het bovenstaande heeft samengesteld.

Competentiegebied	Waarden-competenties	Instrumentele competenties
Taakcompetenties	Motivatie	Bekwaamheden
Beroepscompetenties voor de specifieke context	Inzicht in de sociale omgeving rondom beleid	Kennis over het beleidsobject bezitten
Beroepscompetentie in de bestuurlijke omgeving	Onderwerpen zien in de sociale context van betrokken actoren	Samenwerking en overleggen
Politieke competenties	Ideologie, belangstelling	Verwerven van en omgaan met macht
Ethische competenties	Morele antenne	Beoordelen, afwegen en argumenteren

Tabel 4.2: Competentiegebieden volgens Virtanen

De taakcompetenties vormen het meest concrete gebied. Hier draait het om uitvoering van vaststaande taken. De doelen en werkwijze zijn hierbij al gegeven. De waardencompetentie is hier motivatie en de instrumentele competentie is bekwaamheid en vermogen. Taakcompetenties zijn concreet te benoemen vanuit de functietaken die een organisatie heeft. Alle andere competentiegebieden hebben invloed op en ondervinden interactie van de sociale omgeving en zijn daardoor veel moeilijker te definiëren.¹⁵⁰

De beroepscompetenties voor de specifieke context van de organisatie gaan in op de structuur van de organisatie. Het gaat er hierbij om dat duidelijk is welke positie iemand inneemt in een organi-

¹⁴⁸ Virtanen, 2000, p. 338

¹⁴⁹ Virtanen, 1996, p. p. 53 -75

¹⁵⁰ Virtanen, 2000, p. 334

satie en welke mogelijkheden tot handelen hierbij bestaan. De sociale omgeving moet hierbij goed begrepen worden.¹⁵¹ Hiermee samen hangen de beroepscompetenties voor de bestuurlijke omgeving. Wat zijn de belangrijke actoren en welke invloed hebben zij. De waardencompetentie hierbij is het herkennen van beleidsobjecten als sociale fenomenen en een attitude hebben voor samenwerking en overleg. Instrumentele competentie is het ontwikkelen van kennis over de betreffende beleidsobjecten.¹⁵² Door een goede positionering in het beroepsveld kan men een stevige positie verwerven die op de lange termijn veel voordelen oplevert.

Politieke competenties hebben te maken met macht en ideologie. De ideologie bepaalt mede de doelen die men na wil streven in het publieke domein.¹⁵³ Om deze doelen om te zetten in beleid en te komen tot gewenste resultaten moet op de juiste manier gebruik gemaakt worden van de macht die men heeft. Macht kan voortkomen uit de functie die iemand heeft binnen een organisatie, maar kan ook ontstaan door strategisch gedrag. Politieke competenties zijn onmisbaar om in de publieke sector tot resultaten te kunnen komen. Ethische competenties hangen samen met morele waarden en normen die binnen een organisatiecultuur gelden. Moreel gedrag, in de zin van onderscheiden wat goed en wat fout is, is de waardencompetentie die hierbij van belang is. Wetten en regels moeten gehouden worden om gerespecteerd te worden. Hierbij geldt als norm niet wat gangbaar is in het dagelijks leven maar geldt dat wat werkelijk rechtvaardig is. Hierbij is de instrumentele competentie van het kunnen beoordelen en redeneren vereist. Doelen en processen moeten rechtmatig behaald worden. Zonder die ethische component kunnen de andere competentiegebieden niet goed functioneren.¹⁵⁴

4.4.2.3 Denhardt: *significante kenmerken overheidsmanagement*

Volgens Denhardt zijn de factoren die bijdragen aan succes in de private sector niet automatisch ook succesfactoren voor de publieke sector. Denhardt wijst er op dat verschillende auteurs geprobeerd hebben de kenmerken van excellente overheidsorganisaties te isoleren. Volgens hem heeft dit echter nog niet geleid tot een alomvattende theorie die anderen kan helpen hun werk binnen de overheidsorganisatie te verbeteren.¹⁵⁵ Denhardt ziet een revolutie in het management van overheidsorganisaties. Over de hele wereld zijn managers van overheidsorganisaties bezig om gecentraliseerde, hiërarchische, aan regels gebonden publieke bureaucratieën om te vormen tot organisaties, die worden gekenmerkt door een commitment aan gemeenschappelijke doelen, door dienstbaarheid aan klanten en burgers, door gedeeld leiderschap, door een pragmatisch-incrementele strategie voor het teweegbrengen van veranderingen.¹⁵⁶

Op basis van gesprekken, interviews en briefwisselingen met managers is Denhardt er in geslaagd een profiel van de excellente overheidsmanager op te stellen. Om het verschil tussen publiek en privaat te benadrukken, spreekt hij niet over excellente overheidsmanagers, maar over significante publieke managers.¹⁵⁷ Significante publieke managers, zo luidt zijn conclusie, worden gekenmerkt door de volgende vijf eigenschappen¹⁵⁸:

- a. Gerichtheid op waarden en missie
- b. Dienstbaarheid aan burgers
- c. Gedeeld collegiaal leiderschap
- d. Pragmatisch incrementalisme als veranderingsstrategie
- e. Toewijding aan de publieke zaak.

¹⁵¹ Virtanen, 2000, p. 335

¹⁵² Virtanen, 2000, p. 336

¹⁵³ Virtanen, 1996, p. 70

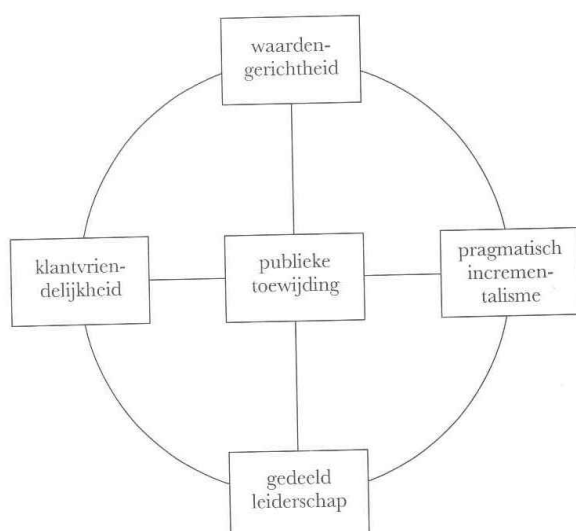
¹⁵⁴ Virtanen, 2000, p. 336

¹⁵⁵ Denhardt, 1993

¹⁵⁶ Nelissen, 1996, p. 43

¹⁵⁷ Noordegraaf, 1997, p. 136

¹⁵⁸ Denhardt, 1993, p. 53



Figuur 4.1: Kenmerken significante publieke managers volgens Denhardt

Deze vijf kenmerken kunnen niet los van elkaar worden gezien. Een significante overheidsmanager combineert de genoemde vijf karakteristieken op een bijzondere manier. De kenmerken vullen elkaar aan en veronderstellen elkaar tegelijkertijd: ze zijn interdependent. Dienstbaarheid aan de burger is onmogelijk zonder 'empowerment'. Echter, het ver doorvoeren van gedeeld leiderschap zonder daarbij een duidelijke visie te hebben, leidt al snel tot een soort anarchie. Maar een duidelijke visie creëren, zonder de mensen van de organisatie erbij te betrekken, leidt tot niets. De visie blijft dan afstandelijk en wordt vaak niet gedeeld door alle leden. Een duidelijke visie hoeft niet te betekenen dat men weet wat op elk moment van de dag gedaan moet worden. Een visie geeft aan in welke richting de organisatie gaat. Verandering is een natuurlijk proces dat zich in elke organisatie voordoet. Een pragmatisch incrementele strategie sluit hier het beste bij aan. Toewijding aan de publieke zaak is de lijm die de andere elementen aan elkaar houdt. Een groot verlangen om de maatschappij te dienen, vormt de basis voor het ontwikkelen van een visie, het bevorderen van klantvriendelijkheid, veranderingen bij stukjes en beetjes door te voeren en om leiderschap met anderen te delen.¹⁵⁹

4.4.2.4 Berg: profielkenmerken overheidsmanagers

Ook in Nederland wordt aandacht besteed aan excellente overheidsorganisaties, zij het veelal impliciet en indirect. Wanneer gelet wordt op Nederlandse studies die expliciet de thematiek van de excellente overheid aan de orde stellen, dan is de oogst schraal.¹⁶⁰ Eén van de weinigen is Berg, die een uitgebreid overzicht heeft opgesteld van profielkenmerken waaraan een overheidsmanager idealiter dient te voldoen. Hij categoriseert deze als weergegeven in het onderstaande schema.¹⁶¹ In de opsomming van Berg ontbreekt het overigens aan een groot aantal praktische vaardigheden die van groot belang zijn voor de overheidsmanager.¹⁶² Omdat zijn profielkenmerken goed aansluiten bij de publieke sector in Nederland, wordt dit gedeelte met voorbeelden voor het opstellen van competentieprofielen afgesloten met zijn schema.

A. Profielkenmerken afgeleid van overheidstaken

- Zich verenigen met het doel van de 'gehele' overheid.
- Zich realiseren dat overheidstaken een normatief en ideëel karakter dragen.
- Doel en taken van de eigen organisatie ondergeschikt maken aan die van de overheid als geheel.
- Richting en bestemming geven aan activiteiten.
- Op de hoogte zijn van het beleidsprogramma van de 'eigen' overheid.
- Toepassen van principes van behoorlijk bestuur.
- Besef van pluriformiteit van probleemdefinities.
- Effectief beheersen van het proces van beleidsvorming.

B. Profielkenmerken afgeleid van de overheidsorganisatie

- Beginselen van het Nederlandse staatsrecht beheersen.
- Democraat in 'hart en nieren' zijn.
- Voortdurend aandacht hebben voor beleidsuitvoering.
- Onderkennen van macht van het ambtelijk apparaat.

¹⁵⁹ Nelissen, 1996, p. 44 - 45.

¹⁶⁰ Nelissen, 1996, p. 45

¹⁶¹ Berg, 1988, p. 137

¹⁶² Nelissen, 1996, p. 257

- 'Trait d'union' tussen politiek en ambtelijk subsysteem zijn.
- C. Profielkenmerken afgeleid van de aard van relaties bij de overheid*
- Veel en bijzondere relaties hebben: deze beïnvloeden en je laten beïnvloeden.
 - Relaties met het politieke subsysteem hebben
 - Relaties met burgers en uitvoerders hebben
 - Relaties met ondergeschikten en collega's hebben.

Tabel 4.3: Profielkenmerken overheidsmanagers volgens Berg

4.5 Vertaling naar politiek/volksvertegenwoordiging

Na het omschrijven van de inhoud en de opzet van competentieprofielen is een algemene kanttekening over politieke verantwoordelijkheid op zijn plaats. De genoemde 'capacity to govern' veronderstelt weliswaar een lerende organisatie met daarbinnen ondernemende ambtenaren. Echter, dat zijn noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarden voor adequate politieke besturing; politieke rechtvaardiging is doorslaggevend. De overheid kan weliswaar veel leren van het bedrijfsleven en hier en daar bedrijfskundige principes overnemen, echter het streven naar effectiviteit en efficiency is niet een voldoende voorwaarde voor goed politiek bestuur.¹⁶³ De zogenaamde drie R's, rechtmatigheid, rechtvaardigheid en rechtszekerheid, geven hierbij het wezenlijke onderscheid aan tussen de overheidsorganisatie en andere private ondernemingen. De vraag die zich hierbij opdringt is of het wel mogelijk is de voorgaande modellen voor competentieprofielen om te zetten naar politieke vertegenwoordigers zoals raadsleden. De modellen lijken vooral geschreven voor hoge ambtenaren en niet voor politieke functies.

Toch worden ook competentieprofielen ontwikkeld voor politieke functies. Bij de benoeming van nieuwe burgemeesters wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van competentieprofielen.¹⁶⁴ Zodoende kan het selectieproces geobjectiveerd en transparant worden. Het gaat hierbij voornamelijk om bestuurscompetenties waarbij basiscondities, bestuursstijlen en bestuursvaardigheden aan bod komen. Hieruit kan iedere gemeente dan een eigen keuze maken om een passende profielschets voor de gewenste burgemeester samen te stellen.¹⁶⁵ Toch gaat het bij burgemeesters nog niet alleen om een politieke functie maar ook om een bestuurlijke functie. Raadsleden zijn echter gekozen volksvertegenwoordigers. Bij het maken van een competentieprofiel moet er dan ook rekening mee gehouden worden dat deze altijd alleen geënt kan zijn op een ideale situatie. Het is niet mogelijk om, zoals in het bedrijfsleven wel gebeurt, raadsleden af te rekenen op het niet behalen van competenties. Raadsleden zijn geen werknemers en competentieprofielen zijn dan ook niet afdwingbaar. Toch zijn competentieprofielen te gebruiken als meetlat aan de hand waarvan fracties en individuele raadsleden zichzelf onder de loep kunnen nemen.¹⁶⁶ Een competentieprofiel voor volksvertegenwoordigers kan van gemeente tot gemeente verschillen, afhankelijk van de eisen die burgers stellen aan de vertegenwoordiging.

Bij de vertaling van modellen voor competentieprofielen voor de publieke sector naar competentieprofielen voor volksvertegenwoordigers moet altijd in het oog gehouden worden dat het de burgers zijn die zich vertegenwoordigd moeten voelen. De kwaliteit van raadsleden, uiteengezet in een competentieprofiel, moet altijd cirkelen rondom die democratische legitimatie van burgers.¹⁶⁷

4.6 Competenties voor raadsleden

In dit hoofdstuk is een aantal competenties genoemd die in het empirisch onderzoek worden gebruikt. Het gaat om de volgende competenties:

Competentie	Paragraaf
Dienstbaarheid aan burgers	4.4.2.3
Richting en bestemming geven aan activiteiten	4.4.2.4
Toewijding aan de publieke zaak	4.4.2.3
Beginselen van het Nederlands Staatsrecht beheersen	4.4.2.4
Democratisch in hart en nieren zijn	4.4.2.4
Veel en bijzondere relaties hebben	4.4.2.4
Gedeeld, collegiaal leiderschap	4.4.2.3
Gevoel hebben voor het proces van beleidsvorming	4.4.2.4
Voortdurend aandacht hebben voor beleidsuitvoering	4.4.2.4

¹⁶³ Hammecher en Den Dunnen, 1997, p. 14

¹⁶⁴ Schurink en Kleijer, 1999, p. 247

¹⁶⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001, p. 5

¹⁶⁶ Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2001, p. 8

¹⁶⁷ Tops en Zouridis, 2002, p. 94

Onderkennen van macht van het ambtelijk apparaat	4.4.2.4
Gerichtheid op missie van de partij	4.4.2.3
Besef van pluriformiteit en probleemdefinitie	4.4.2.4
Zich verenigen met het doel van de 'gehele' overheid	4.4.2.4
Toepassen van principes van behoorlijk bestuur	4.4.2.4
Gerichtheid op het algemeen belang	4.4.2.1
Betrouwbaar zijn	4.4.2.1
Inzicht in beleidsprocessen hebben	4.4.2.4

Tabel 4.4: Competenties voor raadsleden

5 Profiel van het raadslidmaatschap

5.1 Inleiding

Volgens de Grondwet staat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente.¹⁶⁸ Deze bepaling impliceert dat het primaat van het lokaal bestuur formeel berust bij de gekozen volksvertegenwoordiging. Dat betekent echter niet dat gemeenteraadsleden en hun activiteiten volop in de belangstelling staan. Gemeenteraadsleden zijn over het algemeen onbekend. Bovendien zijn de leden van de raad vaak onbemind. Veel burgers, maar ook politieke commentatoren en partijcommissies zijn van mening dat er wat schort aan de samenstelling en het functioneren van de gemeenteraad.¹⁶⁹ Alle bevoegdheden die niet aan andere bestuursorganen in de gemeente zijn opgedragen komen toe aan de raad als hoofd van de gemeente.¹⁷⁰ Formele bevoegdheden zijn echter één ding, de bestuurspraktijk is vaak een andere. Onderzoeken wijzen uit dat burgers, wethouders en ambtenaren niet veel vertrouwen hebben in de deskundigheid van raadsleden.¹⁷¹ De uitvoering van het politieke ambt van raadsleden staat al decennia lang onder druk. Steeds weer is er kritiek op het functioneren van lokale politici.¹⁷² In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de eigen positie van de gemeenteraad en het raadslid.

De formele vereisten, taken, rollen en bevoegdheden voor raadsleden worden eerst besproken. Hierna wordt geschetst in welke omgeving het raadslid werkt. Hierbij wordt een omschrijving gegeven van de belangrijkste actoren waarmee de raad te maken heeft. Vervolgens komt de taakopvatting van raadsleden aan de orde. Hierbij wordt gekeken naar de tijdsbesteding van raadsleden en de mening van raadsleden zelf over het raadswerk. Hierna worden enkele belangrijke theoretische inzichten over het raadswerk besproken. Al deze feiten over en visies op het raadswerk moeten uiteindelijk verwerkt worden in een competentieprofiel voor de raad.

5.2 De functie van het raadslid

De taken van het raadslid zijn voor een deel formeel ingevuld. De wet stelt eisen aan het raadslid maar kent ook rechten toe. In het dualistische stelsel zijn bovendien drie verschillende taken weggelegd voor de gemeenteraad.

5.2.1 Wettelijke eisen

Om tot raadslid te worden gekozen, moet aan een aantal voorwaarden voldaan worden. Een raadslid moet achttien jaar of ouder zijn en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht. Om als raadslid te worden geïnstalleerd, moet het raadslid wonen in de gemeente waar hij of zij raadslid wil zijn. Ook personen met een andere nationaliteit dan de Nederlandse mogen deel uit maken van de gemeenteraad wanneer zij tenminste vijf jaar achter elkaar in Nederland hebben gewoond. Het aantal raadsleden in een gemeente is afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente. Omdat er functies zijn die niet verenigbaar zijn met het uitoefenen van het raadslidmaatschap zijn raadsleden verplicht openbaar te maken welke andere functies zij vervullen. In de eerste raadsvergadering van de nieuw gekozen raadsleden leggen zij de eed of de belofte af. Raadsleden kunnen tussentijds aantreden en vertrekken.¹⁷³

5.2.2 Rechten

Raadsleden staan een aantal bevoegdheden ter beschikking om hun doeleinden te bereiken¹⁷⁴:

- Recht van initiatief: de Gemeentewet erkent de bevoegdheid van de raad om zaken te behandelen die niet op de agenda staan. In het kader van de dualisering wordt het recht van initiatief beschouwd als een recht van elk individueel raadslid. De betekenis van dit recht is dat een voorstel, dat door een raadslid binnen of buiten de vergadering wordt gedaan, op de raadsagenda wordt geplaatst en dus expliciet onder de aandacht van de raad wordt gebracht.
- Recht van amendement: de raad kan besluiten nemen die van de voorstellen van burgemeester en wethouders afwijken. Een rechtstreekse dwingende wijziging in een voorstel wordt een amendement genoemd. Ieder raadslid kan amendementen indienen.
- Recht van motie: er zijn verschillende soorten moties: procedurele moties zijn moties van orde of van afkeuring of van wantrouwen. Een raadslid kan een voorstel aan de raad doen met betrekking tot de behandeling van enig onderwerp betreffende de orde van de vergadering. Dit is

¹⁶⁸ Art 125 lid 1 Grondwet

¹⁶⁹ Denters en Van der Kolk, 1998, p. 222

¹⁷⁰ Boot, 2001, p. 8

¹⁷¹ Van den Berg, 1997, p. 9 - 10

¹⁷² Depla, 1995, p. 24 - 26

¹⁷³ Boot, 2001, p. 22 - 24; Art. 7 - 33 Gemeentewet

¹⁷⁴ Cornelissen en Bogman, 2003, p. 48

een zogenaamde motie van orde. Een motie van afkeuring is een besluit waarin de raad zijn afkeuring uitspreekt over het beleid van het college. Van nog verdergaande strekking is de motie waarbij het vertrouwen in het college of in één of meer leden daarvan wordt opgezegd. Er zijn ook inhoudelijke moties. Hierin wordt het college gevraagd iets te doen of te laten. De raad spreekt dan een oordeel uit over wat het college of de raad heeft gedaan of zou moeten doen.

- Vragenrecht: het vragenrecht van individuele raadsleden is eveneens wettelijk verankerd. Het gaat hierbij zowel om mondelinge als schriftelijke vragen gericht aan het college of de burgemeester, ieder voor zover het gaat om de eigen bevoegdheden.
- Recht van interpellatie: in het verlengde van het vragenrecht is aan ieder individueel raadslid het recht van interpellatie toegekend. De raadsleden krijgen op deze manier de mogelijkheid het college van burgemeester en wethouders inlichtingen te vragen omtrent het door hem gevoerde bestuur over onderwerpen die niet op de agenda staan vermeld.
- Recht van onderzoek: een belangrijk controle-instrument van de raad is het recht van onderzoek (enquête). Elk raadslid kan een voorstel doen om een onderzoek in te stellen. Het is echter de raad die bij gewone meerderheid besluit tot het instellen van een onderzoek.
- Recht op ambtelijke bijstand: Individuele raadsleden en de gehele raad hebben het expliciete recht op ambtelijke bijstand vanuit de griffie en het ambtelijk apparaat.

5.2.3 Taken

Raadsleden hebben drie belangrijke taken: het volk vertegenwoordigen, kaders stellen en controleren.

Het dualisme werd als een middel gezien om de betrokkenheid bij en de participatie van de burger in de politiek te vergroten. Een randvoorwaarde voor betrokkenheid is een transparante gemeentepolitiek. Burgers moeten inzicht hebben op de prestaties van de gemeente. Zij moeten weten wie wat doet en waarvoor verantwoordelijk is. Een belangrijk middel om de onder de bevolking levende gedachten te inventariseren en, hieruit voortvloeiend, het reeds gevoerde beleid te communiceren, is de gang van het raadslid naar de burger toe, oftewel: volksvertegenwoordiger zijn. De gekozen raadsleden vertegenwoordigen burgers en maken namens hen afwegingen. Het wegen van belangen is daarbij een essentiële en bij uitstek politieke kwestie.¹⁷⁵

De primaire doelstelling van het dualisme is om de bevoegdheden van enerzijds de raad en anderzijds het bestuur duidelijk af te bakenen. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de raad vooraf de doelstellingen van het beleid moet formuleren; het zogenaamde kaders stellen. De Wet Dualisering Gemeentebestuur rept in origine niet over sec de kaderstellende rol.¹⁷⁶ Het is voor de raad echter wel raadzaam dat hij, wanneer hij het bestuur wil controleren, van tevoren heeft bepaald wat de norm is waaraan het handelen van het college/bestuur moet worden getoetst. Bovendien is het van belang dat hij uitvoerders inkadert in het (beleids)handelen, daar de raadsleden met de uitbestede stemverklaringen in de hand hierover van de kiezer gedurende vier jaar de vrijheid hebben gekregen.¹⁷⁷ Het instrument waarin de kaderstellende rol van een raadslid het meest duidelijk naar voren komt is de programmabegroting. Hierin wordt middels programma's helder welke richting de raad op wil gaan met een gemeente. De gestelde kaders vormen tevens de basis voor de uit te voeren controle door de raad. De kaders worden op hoofdlijnen gesteld. Voor uitvoeringskwesties is het bestuur verantwoordelijk.¹⁷⁸

De door de raad geformuleerde kaders worden als opdracht meegegeven aan het bestuur. Het bestuur dient zich enkel met de meer specifieke invulling en de uitvoering bezig te houden. Het is de taak van de raad om het bestuur tijdens en na de uitvoering van zijn eigen programma's te controleren. Effectief controleren is alleen mogelijk indien de vooraf opgestelde doelstellingen van de raad concreet en in het ideale geval meetbaar zijn. Een juiste controle hangt dus af van de volledigheid van de kaders.¹⁷⁹

5.3 De omgeving van het raadslid

In de omgeving van de raad bevinden zich allerlei actoren. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen twee typen actoren: beslissers en belanghebbenden. Beslissers zijn actoren die op grond van

¹⁷⁵ Dölle en Elzinga, 2004, p. 242

¹⁷⁶ Dölle en Elzinga, 2004, p. 246

¹⁷⁷ Bolten, 2005, p. 44

¹⁷⁸ Cornelissen en Bogman, 2003, p. 49

¹⁷⁹ Elzenaar 2006, p. 24

formele regels mogen beslissen over de inhoud van besluiten. Belanghebbenden hebben hoogstens indirect, via deze beslissers, de mogelijkheid de inhoud van besluiten te bepalen.¹⁸⁰

5.3.1 Binnen de gemeentelijke bestuursorganisatie

Binnen de gemeentelijke bestuursorganisatie zijn verschillende actoren te onderscheiden. Collega raadsleden vormen de eerste groep van actoren rondom het raadslid. Hierbij is onderscheid te maken tussen fractiespecialisten en overige raadsleden binnen en buiten de eigen partij.¹⁸¹ Daarnaast is er een onderscheid tussen raadsleden van fracties die deel uit maken van het college en oppositiefacties.¹⁸² Gemeenteraden zijn arena's waarin politieke conflicten worden uitgevochten. Dat heeft consequenties voor de manier waarop gemeenteraden als organisaties - als verzameling personen die bij elkaar komt om een bepaalde taak te vervullen - blijken te functioneren. Bij gemeenteraden is consensus niet de norm voor het functioneren.¹⁸³ De vaste raadscommissies die in veel gemeenten bestaan, spelen een belangrijke rol in het besluitvormingsproces, de adviserende rol staat daarbij voorop. Meer en meer is echter een ontwikkeling te constateren waarbij de belangrijke beslissingen in deze commissies worden genomen in plaats van in de raadsvergadering.¹⁸⁴ Dat maakt de relatie tussen fractie en fractiespecialist bijzonder belangrijk. In de meeste gemeenten hebben fractiespecialisten veel ruimte om zelf hun standpunten te bepalen.¹⁸⁵

Daarnaast zijn er de wethouders. Per onderwerp waarover de raad besluiten neemt heeft hij te maken met de portefeuillehouder en de overige wethouders. Dit onderscheid is gebaseerd op de taakverdeling tussen leden van het college.

De burgemeester staat in een aantal relaties tot de raad. Hij is als voorzitter van de raad belast met de leiding van de vergadering. In deze raadsvergadering heeft hij tevens de rol van voorzitter en lid van het college van burgemeester en wethouders, waarbij hij (eventueel) als portefeuillehouder of als apart bestuursorgaan bepaalde zaken namens het college in de raad moet behandelen. Daarnaast heeft hij nog de functie van beschermer van het algemeen (rijks)belang. Hij dient besluiten van de raad die strijdig zijn met de wet of het algemeen belang ter vernietiging voor te dragen aan de Kroon. Deze veelheid van functies blijkt wel eens moeilijkheden op te leveren met betrekking tot de loyaliteit van de burgemeester.¹⁸⁶

Op het gebied van ambtelijke ondersteuning heeft de raad met name te maken met de griffie. Deze ondersteunt de raad voor zover het niet om politiek inhoudelijke advisering gaat. Ten slotte zijn er de gemeentesecretaris en gemeenteambtenaren. Onder verantwoordelijkheid van het college hebben ook gemeenteambtenaren de mogelijkheid daadwerkelijk te beslissen over voor te bereiden gemeentelijke besluiten. Het ambtelijk apparaat ziet het vooral als zijn taak de activiteiten van het college te ondersteunen. Niet zelden wordt een individueel raadslid dat een ambtenaar opzoekt met wantrouwen tegemoet getreden.¹⁸⁷ De raad is echter gerechtigd ambtelijke ondersteuning te ontvangen. Ook kunnen vragen gesteld worden aan het college die beantwoord worden via de ambtelijke organisatie.¹⁸⁸

5.3.2 Buiten de gemeentelijke bestuursorganisatie

Het vertrouwen van de kiezer is, zo kan men stellen, één van de belangrijkste funderingen voor het optreden van een raadslid. Dit vertrouwen, dat er in beginsel is bij de verkiezing, zal een raadslid gedurende zijn vierjarige zittingsperiode moeten zien te behouden.¹⁸⁹ Omdat zowel door veranderde omstandigheden als door de noodzaak om politieke compromissen te sluiten verkiezingsprogramma's nooit ongewijzigd uitgevoerd kunnen worden, is een regelmatige communicatie met de achterban noodzakelijk. Hierdoor zal het raadslid zijn legitimatie 'op peil' kunnen houden. Op deze wijze worden ook de burgers meer bij het bestuur betrokken.¹⁹⁰ De raad moet constant de voeling met de burger blijven behouden en zal steeds weer moeten luisteren naar de burger. Hierdoor kun-

¹⁸⁰ Denters et al., 2000b, p. 152

¹⁸¹ Denters et al., 2000b, p. 152

¹⁸² Bakker, Castenmiller en Smallembroek, 2000b, p. 42

¹⁸³ Tops en Zouridis, 2002, p. 48

¹⁸⁴ Elzenaar 2006, p. 9 - 10

¹⁸⁵ Denters, 2000b, p. 204

¹⁸⁶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1974, p. 124

¹⁸⁷ Hiemstra, 1999, p. 106

¹⁸⁸ Cornelissen en Bogman, 2003, p. 48

¹⁸⁹ Van der Kolk, 1993, p. 126

¹⁹⁰ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1974, p. 128

nen besluiten worden uitgelegd en gerechtvaardigd en kunnen inzichten verkregen worden.¹⁹¹ Raadsleden kunnen op werkbezoek gaan, ze kunnen gesprekken organiseren met betrokken burgers en hoorzittingen bij vergaderingen organiseren. Groepen burgers organiseren zichzelf dikwijls in belangengroepen of organisaties. Vaak nodigen zij raadsleden uit om in gesprek te gaan over bepaalde onderwerpen. Het kan in de strategie van een raadslid of een fractie passen dat men zelf suggesties hiervoor doet aan de desbetreffende organisaties.¹⁹² Belangengroepen maken vaak gebruik van het recht om in te spreken tijdens vergaderingen.¹⁹³

Raadsleden horen bij een politieke groepering. Dit scheidt voor raadsleden binnen een fractie een band en legt een basis voor collegiaal samenwerken. Doorgaans worden raadsleden gerekruteerd vanuit een politieke partij. Door de partij wordt men aangewezen en daarna gekozen door de kiezers. Hoewel het raadslid geen instructies behoort te krijgen van de partij, is er wel een nauwe band. Het is in wederzijds belang elkaar goed te informeren, als raadslid te weten wat er in de partij wordt gedacht en de beschikbare deskundigen binnen de partij te raadplegen. En omgekeerd, een raadslid dat zijn partijgenoten onvoldoende op de hoogte houdt van hetgeen er in de gemeenteraad speelt, loopt vroeg of laat aan tegen het gebrek aan kennis binnen zijn partij. De partij moet ook kunnen beoordelen hoe het individuele raadslid functioneert. Want de vraag of iemand opnieuw op een verkiesbare plaats wordt gezet, hangt meestal af van de wijze waarop men zijn verantwoordelijkheid heeft waargemaakt.¹⁹⁴

De mate van vrijheid van de gemeente en dus van de raad moet altijd beschouwd worden binnen het totale kader van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De gemeentelijke regelgeving moet zich - vrijwel zonder uitzondering - beperken tot het grondgebied van de gemeente. Ook mag de gemeente zich niet bewegen op een terrein dat een andere overheid toebehoort. In de praktijk wil dit zeggen dat de raad een aanvullingsbevoegdheid heeft tenzij dit in de rijks- of provinciale regeling is uitgesloten. Ook vervalt een verordening van de raad als het rijk of de provincie over hetzelfde onderwerp een regeling vaststelt. Hierdoor worden gemeenten als het ware gedwongen de eigen aanvullende regeling goed te vergelijken met de regelingen van de andere overheid. Zoals de regering vooraf en achteraf kan ingrijpen bij bepaald handelen van de gemeenten op het gebied van de andere overheid, stelt vooral de rechter de grenzen vast bij wat een gemeente kan bepalen met betrekking tot de gemeentelijke samenleving - de burgers dus.¹⁹⁵

Journalisten en politici hebben elkaar nodig. Ze hebben echter wel andere belangen. Voor de journalist telt het nieuws, of het nu voor het raadslid positief is of negatief. Voor de volksvertegenwoordiger geldt dat hij graag een goede pers heeft. Wat nieuwswaardig genoeg is maakt de pers zelf uit, niet de politiek. Zo staan pers en politiek in zekere zin tegenover elkaar, maar ze hebben elkaar ook nodig. Informeel contact tussen journalisten en raadsleden is dan ook niet ongebruikelijk.¹⁹⁶

5.4 Taakopvatting raadsleden

Raadsleden bevinden zich in een entourage waarin zij functioneren als in een kakofonische ruimte van normatieve verwachtingen, waarin alles tegelijk wordt verwacht en verlangd, tegenstrijdigheden en onmogelijkheden inclusief.¹⁹⁷ Het zijn vooral de gemeenteraadsleden van wie wordt verwacht dat zij de wensen en verlangens van burgers doen doorklinken in het door het gemeentebestuur gevoerde beleid. Hierbij wordt veel vanuit het perspectief van de burger gedacht. Het is belangrijk om te bezien wat de percepties en waardeoordelen van raadsleden zelf zijn over hun functie en het werk dat zij verrichten.¹⁹⁸ Dit biedt inzicht in het beeld dat het raadslid heeft van bijvoorbeeld de hem omringende werkelijkheid. Het is dit beeld dat medebepalend is voor het gedrag van het raadslid. Welk belang hecht een raadslid aan de hem toebedachte taken? En hoe geven zij feitelijk inhoud aan hun functie? In de beantwoording van deze vragen is onderscheid te maken tussen een sociaal profiel waarin ingegaan wordt op wie de raadsleden *zijn*, en in de tweede plaats de taakopvatting en tijdsbesteding van raadsleden waarbij ingegaan wordt op wat raadsleden *doen*.

¹⁹¹ Bakker, Castenmiller en Smallenbroek, 2000b, p. 42

¹⁹² Van Deth, 1993, p. 104

¹⁹³ Boot, 2001, p. 44

¹⁹⁴ Berger, Dölle, Eenhoorn en Wallage, 1989, p. 40 - 41

¹⁹⁵ Dölle en Elzinga, 2004, p. 386

¹⁹⁶ Berger, Dölle, Eenhoorn en Wallage, 1989, p. 142 - 144

¹⁹⁷ Van Schendelen, 1984, p. 11

¹⁹⁸ Denters en Van der Kolk, 1993, p. 3 - 4

5.4.1 Sociaal profiel

In de aanloop naar het dualisme - maar ook daarna - werd in discussies over politieke vernieuwing regelmatig aandacht besteed aan de achtergronden en kenmerken van politieke vertegenwoordigers. Zo wordt er bijvoorbeeld vaak gepleit voor een groter aandeel van bijvoorbeeld jongeren en vrouwen. Daarnaast wordt oververtegenwoordiging van personen uit de quartaire sector en ondervertegenwoordiging van personen uit de private sector betreurd. De afstand tussen burger en vertegenwoordiger zou daarom veel te groot zijn. In dergelijke discussies over samenstelling van politieke fracties worden twee invalshoeken gehanteerd: een technocratische en een representatieve.¹⁹⁹ Bij de eerste gaat het om de aan- of afwezigheid van specifieke deskundigheid, bij de tweede om het vertegenwoordigd zijn van bepaalde groepen uit de samenleving. Voor beide invalshoeken echter geldt dat zij uitgaan van de veronderstelling dat er een relatie bestaat tussen de samenstelling van vertegenwoordigende organen en datgene wat de vertegenwoordigers doen. Afgezien van de discussie of overeenstemming in kenmerken tussen gekozenen en kiezers in verband staat met de kwaliteit van de lokale democratie, wordt een aantal kenmerken van raadsleden behandeld.

De verdeling van gemeenteraadsleden over de geslachten is door de jaren heen steeds hoger geworden. De laatste drie raadsperioden blijft het percentage vrouwelijke raadsleden echter wel steken rond een kwart van het totaal aantal raadsleden. Hierbij is een verschil aan te merken tussen de grote steden en de kleinere gemeenten. In de grote steden zijn meer vrouwelijke raadsleden aanwezig dan in kleinere gemeenten.²⁰⁰ Het aandeel vrouwelijke raadsleden is sinds de verkiezingen van 2006 gestegen naar 26%. Overigens is het streefcijfer voor het aandeel vrouwen in de gemeenteraden zoals vastgelegd in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 35 % in 2004 en 45% in 2010. In de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht is 41% vrouw. In de G31 is 35% vrouw. In negen gemeenten hebben geen vrouwen zitting in de raad.²⁰¹

Het aantal allochtone raadsleden is in de afgelopen decennia steeds verder toegenomen.²⁰² In 2006 was sprake van een toename van 50% ten opzichte van 2002. In de vier grote steden is het aandeel allochtone raadsleden 20%, in de G31 11% en in heel Nederland 3%. De raadsleden van allochtone afkomst hebben voornamelijk een Turkse, Marokkaanse of Surinaamse achtergrond.²⁰³

In discussies over politieke vernieuwing wordt nogal eens gewezen op de geringe betrokkenheid van jongeren bij de politiek. Doorgaans zijn raadsleden mannen, tussen de 30 en 60 jaar.²⁰⁴ Uit eerder onderzoek blijkt dat de gemiddelde leeftijd van raadsleden voor de invoering van het dualisme 46 jaar was. Maar ook na de invoering van het dualisme is hier weinig verandering in gekomen. Er zijn nauwelijks raadsleden onder de 30 jaar. Het raadslidmaatschap lijkt niet alleen voor jongeren, maar ook voor oudere burgers, onaantrekkelijk. Er zijn bijna geen raadsleden van 65 jaar of ouder.²⁰⁵ De gemiddelde leeftijd van raadsleden lag in 1998 op 49,2 jaar, in 2002 op 50,9 jaar²⁰⁶, en in 2005 op 53,4 jaar.²⁰⁷

Een hoge opleiding wordt doorgaans gezien als een voorwaarde voor een carrière als volksvertegenwoordiger: het is een belangrijke politieke hulpbron. Daardoor week het opleidingsniveau van raadsleden nogal af van dat van de gemiddelde burger. De laatste vaststelling van het opleidingsniveau van raadsleden dateert van 1998.²⁰⁸ Toen bleek duidelijk dat hogeropgeleiden sterk oververtegenwoordigd waren. In de grote steden heeft ruim de helft van de raadsleden een wetenschappelijke opleiding genoten, terwijl bijna één derde een hogere algemene of beroepsopleiding heeft gevolgd. In de kleinere gemeenten liggen deze percentages iets lager, maar ook hier is het opleidingsniveau bovengemiddeld hoog.²⁰⁹

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat voor 70 tot 80% van de raadsleden geldt dat zij naast het raadslidmaatschap ook betaalde werkzaamheden verrichten. In 2006 had 21% van de raadsleden

¹⁹⁹ Leijenaar en Niemöller, 1993, p. 17

²⁰⁰ Denters 1995, p. 89

²⁰¹ Instituut voor Publiek en Politiek, 2006, p. 7

²⁰² Instituut voor Publiek en Politiek, 2005, p. 10

²⁰³ Instituut voor Publiek en Politiek, 2006, p. 8

²⁰⁴ Beukenholdt-ter Mors et al., 2003, p. 32

²⁰⁵ Leijenaar en Niemöller, 1993, p. 22

²⁰⁶ Castenmiller en Tjalma-den-Oudsten, 2003, p. 276 - 277

²⁰⁷ Castenmiller, 2005, p. 7

²⁰⁸ Derksen, 1998

²⁰⁹ Leijenaar en Niemöller, 1993, p. 23; Denters 1995, p. 89

geen betaalde baan. Alleen in de 100.000+-gemeenten ligt dit gemiddelde lager.²¹⁰ Hierbij zijn ambtenaren opvallend ruim vertegenwoordigd in de raden. Van al degenen die naast het raadslidmaatschap betaald werk verrichten, werkt de helft bij de overheid. De overige raadsleden zijn vrij gelijk verdeeld over het bedrijfsleven en het zelfstandig ondernemerschap. Van de niet-werkende raadsleden is een derde verantwoordelijk voor het huishouden, nog eens een derde is gepensioneerd en voor het overige is men werkloos, studierend of arbeidsongeschikt.²¹¹

5.4.2 Tijdsbesteding en taakopvatting

Nadat enkele kenmerken van raadsleden zijn genoemd, staan we stil bij de vraag hoeveel tijd de lokale volksvertegenwoordigers aan het raadswerk besteden. In het verlengde van deze wordt ingegaan op de wijze waarop raadsleden hun tijd verdelen over de verschillende onderdelen van hun functie. Vervolgens komen de opvattingen van de raadsleden over hun rol als volksvertegenwoordiger aan de orde. Ook wordt de mening van raadsleden over de gemeenteraad en over de contacten met burgers aan de orde gesteld.

Veel raadsleden hebben naast hun raadslidmaatschap nog een baan binnens- of buitenshuis. Dit wordt veelal positief gewaardeerd.²¹² Het raadslid blijft op deze manier onderdeel van de gemeenschap die hij mede bestuurt. Dat wil echter niet zeggen dat de combinatie van het raadswerk met andere werkzaamheden zonder problemen is. Uit eerder onderzoek blijkt dat de combinatie van het raadswerk met een baan één van de belangrijkste redenen is voor een al dan niet voortijdige beëindiging van het raadslidmaatschap.²¹³ Het raadslidmaatschap vormt, zeker in de grote gemeenten, een tijdrovende bezigheid. De tijd die men aan het raadswerk besteedt, neemt toe met de grootte van de gemeente. Het gemiddelde raadslid besteedt ruim vijftien uur per week aan het raadswerk.²¹⁴ In grote gemeenten besteedt men tussen de 20 en 30 uur per week aan het raadswerk.²¹⁵

Gemeentegrootte	Gemiddeld aantal uur per week
< 10.000 inw.	12
10 - 20.000 inw.	13
20 - 50.000 inw.	15
50 - 100.000 inw.	18
> 100.000 inw.	22
Totaal	15

Tabel 5.1: Aantal uren raadswerk

De tijd die wordt besteed aan het raadswerk is onder te verdelen in verschillende categorieën. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in interne activiteiten (raads- en commissievergaderingen en fractie) en externe activiteiten (contacten met partij, individuele burgers en organisaties). Veel tijd blijkt besteed te worden aan vergaderingen van raad en raadscommissies en de voorbereiding daarvan. Overigens kunnen interne activiteiten wel in het verlengde liggen van externe contacten met burgers en organisaties.²¹⁶

Activiteit	2000		2005	
	Alle gemeenten	Grote steden	Alle gemeenten	Grote steden
Aantal uren per maand	68	101	68	94
Contacten met burgers (mondeling, schriftelijk, telefonisch, e-mail)	15%	19%	22%	25%
Contacten met organisaties (wijkbezoeken, partijbijeenkomsten, contacten)	29%	23%	32%	26%
Vergaderingen (fractie, raadscommissies, raad)	32%	34%	27%	30%
Bureauwerk (bestuurlijk overleg, lezen nota's en rapporten)	24%	24%	19%	19%

Tabel 5.2: Tijdsbesteding raadsleden

²¹⁰ Bakker, Castenmiller en Smallenbroek, 2000b, p. 38; Beukenholdt-ter Mors et al., 2003, p. 33; SGB0 2006b, p. 5; www.staatvanhetbestuur.nl.

²¹¹ Leijenaar en Niemöller, 1993, p. 31

²¹² Derksen, 1992, p. 38

²¹³ Denters en Van der Kolk, 1993b, p. 43

²¹⁴ SGB0, 2006b, p. 5

²¹⁵ Beukenholdt-ter Mors et al., 2003, p. 32

²¹⁶ Denters en Van der Kolk, 1993b, p. 56, Boogers, 2005, p. 388 - 405; Boogers, 2003, p. 30 - 33; Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls 2005, p. 21 ev.; Bakker, Castenmiller en Smallenbroek, 2000b, p. 46

In onderzoeken onder afgetreden raadsleden is veel aandacht besteed aan hun motivatie om het raadslidmaatschap na te streven en de opvattingen die zij hadden over de invulling van het ambt. Het staat echter niet bij voorbaat vast dat hun motieven en opvattingen representatief zijn voor alle raadsleden. Wellicht zijn zij immers juist afgehaakt, omdat zij hebben moeten constateren dat zij hun ambities en idealen niet kunnen realiseren. Tegen deze veronderstelling spreekt dat het grootste deel van de afgetreden raadsleden bestaat uit niet-herkozen raadsleden die om persoonlijke redenen stoppen, omdat het lang genoeg heeft geduurd. Er worden zowel motieven gericht op de maatschappij als op de eigen persoon genoemd. Men wil graag maatschappelijke veranderingen tot stand brengen, maar ook iets met de eigen capaciteiten doen. Hieruit komt het beeld naar voren dat men verwacht aan de ene kant iets te kunnen geven aan de lokale samenleving, maar aan de andere kant ook iets te ontvangen in de vorm van een zinvolle tijdsbesteding. In de vergelijking lijken vooral de extern gerichte motieven, iets voor anderen betekenen, aan waarde te winnen.²¹⁷

Motief	Onderzoeksjaar	Zeergroot			Zeerklein
Werken aan maatschappelijke veranderingen	2002	41	40	14	5
	2006	38	52	10	1
Mijn capaciteiten kunnen gebruiken	2002	39	45	12	4
	2006	28	62	9	1
Andere mensen kunnen helpen	2002	35	42	19	4
	2006	30	58	11	1
Een rol kunnen spelen in het sociale leven	2002	28	39	21	12
	2006	28	56	14	3
Bij de politiek betrokken raken	2002	31	41	19	9
	2006	26	55	14	5
Iets voor eigen achterban doen	2002	26	45	22	7
	2006	23	55	19	4
Eigen ideeën toe kunnen passen	2002	19	47	26	8
	2006	14	62	23	2
Iets voor achtergestelde groepen doen	2002	25	39	26	10
	2006	26	49	22	3
Verplicht zijn aan eigen partij	2002	13	26	32	29
	2006	7	32	40	21
Regelmatig terugkerende activiteit hebben	2002	4	15	29	52
	2006	4	26	39	32
Ervaring opdoen voor een beroep	2002	3	11	24	62
	2006	2	9	36	54

Tabel 5.3: motieven raadsleden (percentages in volgorde van belangrijkheid)²¹⁸

Hiermee samen hangt de vraag naar de aantrekkelijkheid van aspecten van het raadslidmaatschap. De verschillende rollen: volksvertegenwoordigen, kaders stellen en controleren vormen deze aspecten. Raadsleden worden vooral door volksvertegenwoordigende aspecten aangetrokken. Het vertegenwoordigen van kiezers in het lokaal bestuur staat bovenaan. Ook het opkomen voor belangen van groeperingen is van belang. In mindere mate speelt het opkomen voor individuele burgers een rol. Het kaderstellende, dat teruggevonden wordt in het realiseren van het eigen partijprogramma, vindt men ook van groot belang. Het laatste aspect, de controle, heeft de minste aantrekkingskracht maar is wel de rol die met name in de eerste fase van het dualisme het meest sterk beoefend werd.²¹⁹

²¹⁷ SGBO, 2006a, p. 4

²¹⁸ SGBO, 2006b, p. 12

²¹⁹ SGBO, 2006b, p. 12 - 13

Aspect	Onderzoeksjaar	Zeergroot			Zeerklein
Het vertegenwoordigen van burgers in de gemeente	2002	50	40	9	1
	2006	43	52	5	0
Het vertalen van het programma van de partij in gemeentelijk beleid	2002	51	39	8	2
	2006	28	61	10	1
Het vertegenwoordigen van de kiezers van de partij	2002	49	40	10	1
	2006	32	57	10	1
Het opkomen voor de belangen van groepen en organisaties uit de lokale samenleving	2002	40	41	16	3
	2006	28	57	14	1
Het vaststellen van de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid	2002	53	37	8	2
	2006	40	53	6	0
Het opkomen voor de belangen van individuele burgers	2002	41	33	19	7
	2006	24	46	26	4
Het naar de burger toe rechtvaardigen van bestuursbeslissingen	2002	24	38	28	10
	2006	18	51	27	5
Het controleren van B. en W. en het ambtelijk apparaat	2002	17	39	32	12
	2006	12	52	33	3

Tabel 5.4: Aspecten van het raadslidmaatschap en hun aantrekkelijkheid (percentages, in volgorde van belangrijkheid)

Raadsleden hebben in verschillende onderzoeken een beoordeling gegeven van de eigen invloed in de politieke arena. Het raadswerk wordt daarbij niet altijd positief beoordeeld. Met name de efficiëntie van vergaderingen wordt vaak genoemd. De druk van groeperingen op individuele raadsleden wordt weinig als een probleem ervaren. Ook de individuele belangenbehartiging is geen probleem.²²⁰

Motief	Onderzoeksjaar	Helemaal eens			Helemaal oneens
De raadsvergaderingen hadden in de helft van de tijd gehouden kunnen worden	2002	36	30	12	7
	2006	34	40	11	2
Het debat was doorgaans veel te detaillistisch	2002	24	35	12	3
	2006	22	49	9	1
De raadsvergaderingen en commissievergaderingen overlappen te veel	2002	35	35	11	5
	2006	25	41	15	3
Scoren voor de media bepaalde te vaak de gang van zaken in de raadsvergadering	2002	25	32	14	6
	2006	21	41	13	2
De besluitvorming verliep te traag	2002	21	35	13	4
	2006	18	44	14	1
Er was maar al te vaak sprake van haantjesgedrag	2002	22	31	15	7
	2006	21	39	15	2
Er hing geen collegiale sfeer	2002	20	37	13	6
	2006	12	45	15	5
Ik kreeg als raadslid te veel (papieren) informatie	2002	17	24	20	13
	2006	19	28	23	5
Ik mocht alleen het woord voeren over mijn eigen terrein.	2002	17	18	20	33
	2006	8	21	32	23
Te veel beslissingen werden buiten de vergaderingen om geregeld	2002	12	24	22	14
	2006	7	22	33	8
Plaatselijke belangengroepen of organisaties oefenen te veel druk uit op individuele raadsleden	2002	5	16	34	16
	2006	5	18	38	6

Tabel 5.5: Meningsvorming over het functioneren van de gemeenteraad (percentages in volgorde van mate (helemaal) eens)

5.5 Theoretische inzichten raadswerk

Wetenschappers hebben voor en na de invoering van het dualisme uitvoerig nagedacht over de taak en rol opvatting van raadsleden. Hierbij is veel onderzoek gedaan en is steeds geprobeerd om de raad als volksvertegenwoordigend orgaan het hoofdschap van de gemeente op een goede manier te kunnen laten uitvoeren. Diverse inzichten worden hier besproken.

²²⁰ SGBO, 2006b, p. 19; Castenmiller en Tjalma-den-Oudsten, 2003, p. 285-287

5.5.1 Korte geschiedenis meningen over de raad

In 1914 constateert Van Poelje in zijn dissertatie dat de feitelijke rol van de gemeenteraad in het lokale bestuur aanzienlijk afwijkt van het primaat dat voor dit orgaan in de gemeentewet van 1851 was voorzien.²²¹ Het zwaartepunt bij het initiatief en de voorbereiding van lokaal beleid ligt - zo stelt hij - niet bij de raad, maar bij het dagelijks bestuur: de burgemeester, wethouders en de hen ondersteunende ambtenaren. Deze stelling is nadien talloze malen herhaald.²²² Zo constateert in 1974 de Commissie Positie raadsleden dat de feitelijke positie van de raad in het besluitvormingsproces sterk afwijkt van de formele positie in dit proces.²²³ De aanbevelingen van deze commissie monden onder meer uit in een betere rechtspositie van raadsleden en in een verbetering van de faciliteiten die aan raadsleden worden verleend.²²⁴

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw werd stevig geschopt tegen de fundamenten van het lokale bestuursstelsel. In het langsepende debat over de herziening van de Grondwet vormde de vruchtenloze pogingen van toenmalige progressieve partijen tot invoering van de gekozen burgemeester de rode draad. Verschillende Staatscommissies kregen de opdracht na te denken over de lokale democratie.²²⁵

Bij de algehele herziening van de Gemeentewet in 1994 vormt de relatief zwakke positie van de raad tegenover het dagelijks bestuur opnieuw aanleiding voor maatregelen ter versterking van de rol van de raad. Ook de wijziging van de Gemeentewet lijkt niet volgens iedereen de beoogde verbeteringen te hebben gebracht. De kritiek op het functioneren van raadsleden blijft bestaan. Depla spreekt over het bleke profiel van de lokale politiek dat niet losstaat van het functioneren van raadsleden. De ambtelijke rationaliteit bepaalt in belangrijke mate de activiteiten van de lokale politici. Deze ontwikkeling wordt versterkt doordat in de raad veel mensen uit de collectieve sector en semicollectieve sector zitten. Ook de bestuurlijke kwaliteiten van raadsleden zouden onder de maat zijn.²²⁶ In de jaren negentig wordt ook kritiek geuit op de improductieve vergadercultuur in de gemeenteraden. Het raadswerk lijkt ingesnoerd in een bureaucratische cultuur, waarin het consumeren van grote hoeveelheden papier en het deelnemen aan een al maar uitdijend vergadercircuit een steeds groter deel van de beschikbare tijd in beslag nemen.²²⁷ De communicatieve en strategische kwaliteit van de raadsdebatten zou hierbij ernstig tekort schieten.²²⁸ Ook burgers krijgen steeds minder achting voor raadsleden. Zij worden te weinig deskundig en te veel op publiciteit gericht geacht. Gemeenteraadsleden zouden weinig toegankelijk zijn, te weinig afweten van de noden van burgers en zich te veel identificeren met de beleidsuitvoerders. Ook laakt men de marginale betekenis van raadsvergaderingen. Het zwaartepunt van de gemeentelijke besluitvorming blijft nog steeds bij het college en de ambtenaren liggen.²²⁹ Raadsleden lijken weggedrongen te worden naar de rafelranden van de democratie.²³⁰

De jaren negentig hebben in belangrijke mate in het teken gestaan van de bestuurlijke vernieuwing op lokaal niveau.²³¹ Een deel van deze vernieuwingen richtte zich op de versterking van de positie van de gemeenteraad in de lokale politieke arena. Het primaat van de gemeenteraad werd getracht te versterken. Deze pogingen hebben echter geen wezenlijke veranderingen teweeg gebracht.²³² Langzamerhand ontstond een situatie waarbij de taak- en bevoegdhedenverdeling tussen college en gemeenteraad in theorie nog monistisch was, maar in de praktijk steeds meer dualistisch. Op basis van deze situatie werd de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie ingesteld.²³³ De Staatscommissie adviseerde vervolgens over een bestuursstelsel waarin de gemeenteraad een andere positie krijgt in het lokale bestuursmodel: het dualisme.

²²¹ Van Poelje, 1914, p. 48

²²² Denters en Van der Kolk, 2000, p. 67

²²³ Vereniging Nederlandse Gemeenten, 1974, p.12

²²⁴ Vugt, 1987, p. 31

²²⁵ Denters en Van der Kolk, 2000, p. 68

²²⁶ Depla en Monasch, 1004, p. 123

²²⁷ Tops, 1994, p. 88 - 89

²²⁸ Proper, 1998, p. 548 - 549

²²⁹ Denters en Van der Kolk 1998, p. 222

²³⁰ Van den Berg, 1997, p. 9 - 10

²³¹ Depla, 1998, p. 275

²³² Denters en Van der Kolk, 2000, p. 73

²³³ Denters en Van der Kolk, 2000, p. 68

Maar ook na de invoering van het dualisme blijft er discussie over het raadswerk. Van raadsleden wordt verlangd dat zij een actieve rol in de maatschappij op zich nemen.²³⁴ Ook de selectie van raadsleden wordt bediscussieerd in samenhang met de volksvertegenwoordigende rol. Raadsleden hebben een ander profiel nodig volgens de Commissie Leemhuis. Het dualisme vraagt om een assertief raadslid dat met enige distantie kan opereren.²³⁵ De politieke partijen moeten hier bij hun rekrutering meer rekening mee houden. Het toegenomen contact met burgers en maatschappelijke organisaties en het grotere belang dat hieraan wordt gehecht, doet meer dan eerst een beroep op de communicatieve vaardigheden van raadsleden. Waar raadsleden zich voorheen vooral konden onderscheiden met dossierkennis en soms met redenaarstalent, wordt nu meer van hen verlangd dat zij voeling houden met wat er in de lokale samenleving leeft en dat zij dit kunnen vertalen in heldere politieke stellingnames. Boogers et al. verwachten dat partijen op basis van de ervaring met het dualisme een meer uitgewerkte profielschets van een dualistisch raadslid kunnen maken.²³⁶

5.5.2 *Denters: representativiteit raadsleden*

In het kader van de Vernieuwingsimpuls lokale democratie is door Denters uitgebreid onderzoek gedaan naar de effecten van de dualisering.²³⁷ Het gaat hierbij onder andere om de effecten van dualisering op de bestuurscultuur in gemeenten. In de monistische Gemeentewet werden wethouders door en uit de raad gekozen en bleven wethouders na hun verkiezing ook lid van de raad. In de bestuurspraktijk kon de wethouder door het lidmaatschap van de raadsfracties en raadscommissies een belangrijk stempel drukken op de besluitvorming in gemeenten. Met het dualisme ontstond ontvlechting van de wethouders en raadsleden.

De ontvlechting is geen doel in zich. Deze maatregel beoogt een impuls te geven tot een verandering van de lokale bestuurscultuur en -praktijk.²³⁸ De gewenste cultuuromslag moet tot resultaat hebben dat de burgers weten dat de gemeenteraad voor het vertegenwoordigen van de burgers op hoofdlijnen, en het college voor het bestuur, de eindverantwoordelijke is. Denters stelt dan ook dat de politieke representatie zonder twijfel de belangrijkste functie van de gemeenteraad vormt. Uit onderzoek blijkt dat raadsleden, politieke en ambtelijke bestuurders en lokale opinieleiders deze functie het belangrijkste achten.²³⁹ De representatiefunctie wordt dus alom onderschreven, maar de verschillende betrokkenen kijken wel verschillend aan tegen de rolvervulling. Bestuurder en opinieleiders zijn vaak ontevreden over het functioneren van raadsleden. Ook raadsleden zelf vinden dat verbeteringen nodig zijn met betrekking tot de representatiefunctie, maar het zelfbeeld is wel minder negatief dan dat van bestuurders. Raadsleden moeten dan ook meer buiten het stadhuis hun functie uitoefenen. Intensiever contact met burgers stelt raadsleden in staat om vroegtijdig problemen te signaleren, deze te vertalen in politieke visies en in te brengen in de politieke arena.

De wenselijkheid van versterking van de volksvertegenwoordigende rol wordt breed gedragen. Wat die rol in zou moeten houden vormt echter nauwelijks onderwerp van discussie. Dat is opmerkelijk volgens Denters, want er zijn verschillende vormen van representatie. Het is van belang om eerst duidelijkheid te scheppen over de gewenste vorm van representatie.

Partijpolitieke representatie

De Nederlandse democratie, ook op lokaal niveau, is een partijdemocratie. In een partijdemocratie kunnen kiezers bij verkiezingen hun stem uitbrengen op ten minste twee groepen van kandidaten die staan voor duidelijk verschillende programma's. Via een stem op een bepaalde partij kunnen de kiezers de samenstelling van de volksvertegenwoordiging en de kans op de realisatie van een sympathiek programma beïnvloeden. Wil de partijdemocratie werken, dan moeten kiezers wel iets te kiezen hebben. Met andere woorden: partijen moeten inhoudelijk duidelijk verschillende programma's hebben.²⁴⁰ In de lokale democratie vormt dit nogal eens een belangrijk knelpunt. De politieke herkenbaarheid van de lokale besluitvorming is gering omdat veel van de 'gewichtige' beslissingen feitelijk - zeker in de periode voor de dualisering - worden genomen in de besloten vergaderingen van het college en de collegefracties.²⁴¹ Daardoor zijn de uitkomsten van raadsdebatten veelal voorspelbaar en worden zaken als hamerstuk afgehandeld. Dit leidt tot een gebrek aan politieke duidelijkheid wat vervolgens leidt tot weinig geprononceerde verschillen tussen de pro-

²³⁴ Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur, 2004, p. 22

²³⁵ Weterings, 2003, p. 17

²³⁶ Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls 2005, p. 20 ev.

²³⁷ Denters en Pröpper, 2002

²³⁸ Denters en Pröpper, 2002, p. 60

²³⁹ Denters, Klok en Visser, 2001, p. 443

²⁴⁰ Denters, 1993c, p. 69 - 95

²⁴¹ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000a, p. 119

gramma's van de partijen die meedoen aan lokale verkiezingen. Partijpolitieke profilering is daarom een voorwaarde om tot een goed functioneren van het stelsel van politieke representatie te komen.

Deskundigheid, lange termijneriëntatie en algemeen belang

Er zijn echter ook andere gezichtspunten relevant als we spreken over het ambt van volksvertegenwoordiger. Zo bepaalt artikel 7 van de Gemeentewet dat de raad de gehele bevolking van de gemeente vertegenwoordigt. Dit artikel brengt tot uitdrukking dat de raad bij het nemen van zijn besluiten de belangen van de gehele bevolking in aanmerking dient te nemen.²⁴² Dit artikel is een waarborg tegen te stringente bindingen van volksvertegenwoordigers aan politieke partijen, belangenorganisaties en dergelijke. Deskundigheid, gerichtheid op het algemeen belang en voldoende oog voor de lange termijn zijn vanuit deze optiek belangrijke eigenschappen van een goede vertegenwoordiger. De deskundigheid van raadsleden laat echter nogal eens te wensen over evenals de langetermijneriëntatie en het dienen van het algemeen belang.²⁴³

Representatie als representativiteit

In het dagelijkse spraakgebruik gaat het bij representativiteit van de volksvertegenwoordigers over de vraag of zij een getrouwe afspiegeling van de bevolking vormen. Het belang van dit aspect van vertegenwoordiging blijkt onder meer uit de pogingen die politieke partijen steeds weer ondernemen om in de rekrutering en selectie van kandidaten voor raden rekening te houden met deze overwegingen. In dit opzicht is het de vraag in hoeverre de raad een dwarsdoorsnede vormt van de plaatselijke bevolking. Uit onderzoek weten we dat gemeenteraden doorgaans geen getrouwe afspiegeling vormen van de bevolking. Men spreekt bijvoorbeeld van een 'democratie van ambtenaren en leraren'. Veelal wordt er echter slechts betrekkelijke waarde gehecht aan deze representativiteit; bijvoorbeeld omdat de deskundigheid belangrijker geacht wordt.²⁴⁴

Representatie als responsiviteit

Van volksvertegenwoordigers wordt niet zelden ook verwacht dat zij contact onderhouden met, open staan voor en rekening houden met de opvattingen van individuele burgers en hun organisaties. Voor dit stelsel van verwachtingen hanteert men veelal de term responsiviteit. Het gaat dan om de mate waarin de volksvertegenwoordigers contact onderhouden met individuen en groepen, op de hoogte zijn van hetgeen er onder hen leeft en daarmee rekening houden in hun beslissingen. Volgens Denters hebben raadsleden hierbij vaak meer aandacht voor groepen dan voor individuen.²⁴⁵

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie heeft in haar aanpak het accent vooral gelegd op versterking van de partijpolitieke representatie. Maar ook andere aspecten van representatie kunnen van belang zijn. In allerlei opzichten kan de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden nog verbeterd worden.

5.5.3 Tops en Zouridis: stijlen van vertegenwoordigen

De formele functies en taken van raadsleden zeggen op zich niet zoveel over de feitelijke werkzaamheden en tijdsbesteding van raadsleden. Uit de formele functies en taken van raadsleden volgt ook niet min of meer vanzelf een bepaalde tijdsbesteding. Enerzijds niet omdat raadsleden, noodgedwongen, kiezen voor een bepaalde rol. Ze besteden selectief meer of minder aandacht aan bepaalde taken en functies van de raad. Anderzijds omdat binnen elke rol zowel minimale als maximale invullingen denkbaar zijn.²⁴⁶

Tops en Zouridis zeggen dat de raad bestaat bij de gratie van (belangen)tegenstellingen. Het wettelijke belang van conflicten, los van de inhoud van een voorstel, plan of beleidsnota, kan eigenlijk nauwelijks worden overschat. Vragen stellen bij een collegevoorstel of daar kritische kanttekingen bij plaatsen, is niet alleen van belang voor het betreffende voorstel, maar soms ook voor de onderlinge verhoudingen. Zij betogen dat tengevolge van de machtsvraag inhoud en politiek spel door elkaar lopen.²⁴⁷ Volgens Tops en Zouridis is een belangrijk kenmerk van de politieke cultuur het fenomeen dat zij beschrijven als het 'duurzame dilemmadansen'. De auteurs noemen vier dilemma's: besturen versus vertegenwoordigen; politieke visie versus interactief bestuur; ontspannen bestuur versus bestuurlijke daadkracht en opponeren versus meedenken.

²⁴² Dölle en Elzinga, 2004, p. 109

²⁴³ Denters, Klok en Visser, 2001, p. 448

²⁴⁴ Denters, Klok en Visser, 2001, p. 449

²⁴⁵ Denters, Klok en Visser, 2001, p. 450

²⁴⁶ Beukenholdt-ter Mors et al., 2003, p. 23

²⁴⁷ Tops en Zouridis, 2002, p. 29 - 32

In feite lost het systeem van dualisering een tweetal, wellicht drietal van deze dilemma's op. In het dualisme hebben raadsleden onder meer de positie van volksvertegenwoordiger die op basis van interactief bestuur komt tot het vaststellen van beleidskaders. Het interactieve deel bestaat enerzijds uit de uitgangspunten en thema's die uit de partijpolitieke koker komen, maar anderzijds uit initiatieven en suggesties vanuit de bevolking. Afgewogen beleidskaders scheppen de voorwaarde voor een ontspannen bestuur. Volgens Tops en Zouridis leidt een open en ontspannen bestuursstijl tot een toegankelijk bestuur.²⁴⁸ Zij onderscheiden vijf stijlen van vertegenwoordigen: ideaaltypische gedragspatronen van raadsleden. De stijlen zeggen iets over de taken waar raadsleden het grootste deel van hun tijd mee bezig zijn.²⁴⁹

- De *ombudsman* investeert vooral in maatschappelijke contacten. Lezen van stukken en dossierkennis is niet zijn sterkste punt. Zijn stijl sluit weinig aan bij die van de ambtelijk-bestuurlijke bureaucratie. Besturen op hoofdlijnen is hem vreemd; hij vervalt gemakkelijk in details.
- De *partijpoliticus* investeert vooral in de eigen partij (fractie, afdeling, bestuur, programma etc.). Hij wil zijn programma realiseren. Hij is iemand die zowel extern als intern actief is, en bezig is binnen het gemeentelijk apparaat een bepaalde politieke lijn te effectueren. Hij is vooral georiënteerd op representatieve democratie. Inspraak is prima, maar weinig representatief.
- De *bestuurder* is het meest verbureaucratiseerde raadslid. Sterk georiënteerd op de interne rol en op de gemeentelijke organisatie. Vergaderen en stukken maken de kern van het raadswerk uit. Hij is populair bij ambtenaren, beperkt zich tot sturen op hoofdlijnen. Hij is goed en loyaal, maar politiek niet erg geprofileerd.
- De *coach* is een vrij zeldzame stijl. Deze is vooral verbinder en netwerker, die samen met anderen (in de buitenwereld) binnen (in de gemeentelijke organisatie) oplossingen probeert te vinden. Vooral een actieve bemiddelaar, zowel werkend aan details als op hoofdlijnen. Hij kan goed luisteren, maar heeft een wat bleek politiek profiel
- De *volger* ten slotte is een soort stille kracht op de achtergrond. Niet erg 'outspoken', maar wel nuttig als het op stemmen aankomt. Minder assertief en actief en daarom juist nuttig om een fractie werkbaar te houden. Deze is een beetje behoudend en vindt de raad erg belangrijk.

De verschillende stijlen zijn beschreven als authentieke en legitieme invullingen van het raadslid-maatschap. Gebleken is dat de kracht van een stijl tegelijkertijd de zwakte ervan is: het zijn twee zijden van dezelfde medaille.²⁵⁰ Tops en Zouridis spreken in dit kader over 'kernkwaliteiten' en 'valkuilen'. Kernkwaliteiten duiden op de productieve eigenschappen die tot de kern van een stijl behoren; eigenschappen die onlosmakelijk met een stijl verbonden zijn. Valkuilen zijn doorgeschooten kernkwaliteiten. Het gaat dan om kernkwaliteiten die niet meer productief gedoseerd zijn, maar extreem.

Stijlen	Kernkwaliteiten	Valkuilen
Ombudsman	Maatschappelijke oriëntatie, herkenbaarheid bij burgers	Populistisch, gedetailleerd, sterk op publiciteit gericht
Partijpoliticus	Inhoudelijke, integrale visie	Selectief, eenzijdig, doel heiligt de middelen
Bestuurder	Goed op de hoogte, constructieve houding	Technocratisch, bureaucratistisch, afstandelijk ten opzichte van burgers
Coach	Niet scoren, effectief verbinden bureaucratie en samenleving	Gering politiek profiel, afwezig in 'grote debatten'
Volger	Betrouwbaar, loyaal en ontspannen	Passief, behoudend, procedureel

Tabel 5.6: Stijlen, kernkwaliteit, valkuilen

Uiteindelijk zijn in de stijlen van raadsleden, de taken en functies waar zij zich voornamelijk mee bezighouden, twee dimensies te onderscheiden. Een dimensie die te typeren is als binnen (het gemeentehuis) versus buiten (in de maatschappij). Daarnaast een dimensie die betrekking heeft op werken op hoofdlijnen versus aandacht voor details.²⁵¹

5.5.4 Pröpper: rollen van volksvertegenwoordigers

Volgens Pröpper²⁵² kunnen raadsleden een spilfunctie vervullen tussen partijen in de samenleving en het gemeentebestuur. Deze spilfunctie bestaat in de eerste plaats uit tolken: het omzetten van

²⁴⁸ Tops en Zouridis, 2002, p. 74

²⁴⁹ Tops en Zouridis, 2002, p. 75 - 93

²⁵⁰ Tops en Zouridis, 2002, p. 94

²⁵¹ Beukenholdt-ter Mors et al., 2003, p. 24

²⁵² Pröpper en Kessens, 2005

‘gewone mensentaal’ naar bestuurlijke taal en omgekeerd. Dit lukt wanneer raadsleden erin slagen de vaak complexe, abstracte en technisch-bestuurlijke vraagstukken terug te brengen tot een aantal essentiële zaken en wel op een manier die voor doorsnee burgers goed te begrijpen is. Raadsleden vervullen deze spilfunctie niet als zij hun aandacht eenzijdig afstemmen op die van het bestuur of op die van burgers in de samenleving. Discussie over bestuurlijke visie en strategie moet niet uit de weg gegaan worden.²⁵³

De spilfunctie van raadsleden komt ook tot uitdrukking in hun vertegenwoordigende rol. Deze rol is tweeledig: raadsleden vertegenwoordigen burgers naar het bestuur toe, en raadsleden vertegenwoordigen het gemeentebestuur naar de burgers toe. Raadsleden vertegenwoordigen burgers richting bestuur waar zij maatschappelijke signalen doorgeven. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot het agenderen van vraagstukken die politieke bestuurlijke bemoeienis vragen. Maatschappelijke signalen kunnen ook leiden tot het herzien van beleid of bestuurshandelingen waar dit beleid of bestuur onvoorziene negatieve consequenties met zich meebrengt. In deze volksvertegenwoordigende rol naar twee richtingen kunnen raadsleden ook bemiddelen tussen wat maatschappelijk wenselijk en bestuurlijk mogelijk is. Daarmee kunnen zij onnodige wrijving voorkomen. Hierbij onderscheidt Pröpper een aantal rollen voor de volksvertegenwoordiger:²⁵⁴

- Postbode: klachten en wensen van burgers klakkeloos doorgeven, dat wil zeggen ‘zonder brieven te openen en te lezen’;
- Advocaat: behartigen van belangen van individuele burger of specifieke groep burgers, dat wil zeggen ongeacht eigen opvatting;
- Mediator: onpartijdig bemiddelen tussen belangen;
- Politiek stuurder: op grond van maatschappelijke signalen en eigen visie positie bepalen en invloed uitoefenen ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken en belangentegenstellingen aan de hand van politieke keuzevraagstukken;
- Verkoper: uitdragen van beleid en van partijpolitieke standpunten;
- Ambassadeur: het gemeentebestuur vertegenwoordigen en zaakwaarnemer zijn;
- Bliksemafleider: het neutraliseren van ongenoegens van burgers, instellingen en bedrijven.

Welke rol een raadslid ook vervult, altijd zal het er op aankomen dat geschakeld wordt tussen de twee werelden: aan de ene kant het bestuur en aan de andere kant de burger.

5.6 Competenties voor raadsleden

In dit hoofdstuk is een aantal competenties genoemd die in het empirisch onderzoek worden gebruikt. Het gaat om de volgende competenties:

Competentie	Paragraaf
Burgers representeren	5.4.2
Partijpolitiek kunnen profileren	5.3.1
Voldoende oog hebben voor de lange termijn	5.2.3
Effectief gebruik kunnen maken van de formele rechten (initiatief, motie, vragenrecht, interpellatie, onderzoek)	5.2.2
Kunnen debatteren in openbare discussies	5.4.2
Effectief en efficiënt vergaderen	5.4.2
Nota's, rapporten kunnen lezen	5.4.2
Standpunten uitleggen	5.4.2
Financiële deskundigheid bezitten	5.4.1
Juridische deskundigheid bezitten	5.4.1
Kritisch en onafhankelijk een mening vormen over lokale aangelegenheden	5.4.2
Inventariseren van bij de bevolking levende gedachten	5.4.2
Reeds gevoerd beleid communiceren richting de bevolking	5.4.2
Op werkbezoek gaan	5.3.2
In gesprek gaan met betrokken burgers	5.4.2
Vaardigheden in contact met media	5.3.2
Inleven in de standpunten van anderen	5.4.2
Investeren in contacten met maatschappelijke organisaties	5.3.2
Hoofd- en bijzaken onderscheiden	5.2.3
Contact onderhouden met beslissers en belanghebbenden	5.3.2
Contact onderhouden met collega-raadsleden, fractiespecialisten, college en oppositiefracties	5.3.1
Contact onderhouden met het college van burgemeester en wethouders	5.3.1

²⁵³ Pröpper en Kessens, 2005, p. 60

²⁵⁴ Pröpper en Kessens, 2005, p. 60 - 61

Gebruik maken van ambtelijke ondersteuning en ondersteuning griffie	5.3.1
Bestuurlijke taal en taal van burgers naar elkaar vertalen	5.5.4
Verschillende belangen kunnen afwegen	5.2.3
Beleid formuleren, kaders stellen	5.2.3
Effectief controleren van het college	5.2.3
Publiekelijk verantwoorden van daden	5.4.2
Het eigen functioneren kritisch evalueren	5.4.2
Zelfstandig (onafhankelijk van het college) kunnen opereren	5.5.4
Omkoping bewust tegengaan	5.4.2
Weerbaar zijn tegen cliëntelisme	5.4.2

Tabel 5.7: Competenties voor raadsleden

III METHODOLOGIE

6 Methoden

6.1 Inleiding

Nadat aan de orde is geweest welke achtergrondinformatie en theoretische inzichten van belang zijn voor een goed begrip van professionaliteit voor raadsleden, zal in dit hoofdstuk de sprong gemaakt worden van theorie naar praktijk. Voordat begonnen wordt aan een analyse van empirisch materiaal wordt in dit hoofdstuk uitgewerkt aan de hand van welke methodologie dit zal worden gedaan. De opzet van het onderzoek is reeds kort aan de orde geweest in de inleiding, maar nu volgt een uitgebreidere uitwerking van de methodologische keuzen die daarbij gemaakt zijn.

6.2 Design

In de wetenschap zijn twee hoofdvormen van design te onderscheiden, namelijk fixed design en flexible design. Deze twee vormen zijn in theorie sterk van elkaar onderscheiden. In de praktijk is echter vaak eerder sprake van een continuüm dan van een scherp af te bakenen scheiding.²⁵⁵

Een fixed design is met name theoriegestuurd. Van te voren worden verschillende theorieën naast elkaar gezet waarna een keuze voor een theorie gemaakt wordt. Deze theorie is in het onderzoek de rode draad, men vergelijkt en bekijkt aan de hand van de theorie de empirie en trekt daar vervolgens conclusies uit. Een fixed design is dan ook deductief.²⁵⁶ Daarnaast bevat een fixed design een causaliteit. Dit heeft als gevolg dat de probleemstelling verklarend of toetsend is. De causaliteit wordt dus verklaard of er wordt aan de hand van de empirie getoetst of de causaliteit bestaat. Een fixed design bevat veel onderzoekseenheden of variabelen om de vastgestelde theorie te verklaren of te toetsen. Men gebruikt bij het fixed design eveneens veel kwantitatieve methoden. Een belangrijk punt bij een fixed design is tenslotte dat de onderzoeker objectief pretendeert te zijn.²⁵⁷

Een flexible design vormt zich voornamelijk gedurende een onderzoek. Van te voren is dus niet vastgesteld aan de hand van welke theorie het onderzoek gedaan wordt. Vanuit de empirie wordt een theorie gehaald. Dit maakt het flexible design inductief.²⁵⁸ De probleemstelling binnen het flexible design is doorgaans beschrijvend of verkennend. In tegenstelling tot een fixed design wil men niet een causaliteit verklaren of toetsen, maar er juist één verkennen of beschrijven. Een flexible design beschikt vaak over een beperkt aantal eenheden doordat er nog maar weinig bekend is. Bij een flexible design kan gebruik gemaakt worden van meerdere methoden omdat van te voren nog niet is vastgesteld welke methode gebruikt wordt. Juist door verschillende methoden te gebruiken, hoopt men meer te kunnen ontdekken. Deze methoden zijn doorgaans kwalitatief. De interpretatie van de onderzoeker speelt een belangrijke rol in het flexible design. In tegenstelling tot het fixed design is het geen probleem wanneer het onderzoek subjectivistisch is.

6.2.1 Keuze voor design

Wanneer we deze twee designs in verband brengen met ons onderzoek, dan valt op dat met name kenmerken van het flexible design terug komen in het onderzoek. De verschillende elementen worden nu langsgedaan.

De probleemstelling, zoals die in de inleiding is gepresenteerd, is voornamelijk verkennend: er wordt aan de hand van verschillende theorieën gezocht naar een geschikt competentieprofiel voor raadsleden. Daarnaast wordt onderzocht op welke gebieden het raadswerk meer professionaliteit vereist dan in de huidige situatie het geval is. Ten slotte wordt gezocht naar een juiste invulling van de rol van griffiers met betrekking tot deze professionaliteit van de raad. In deze vragen overheerst het verkennende karakter. Zoals in een flexible design is het onderzoek inductief. Van te voren zijn verschillende theorieën de revue gepasseerd aan de hand waarvan de empirie van het raadswerk wordt bekeken. Maar ook in de empirie wordt gezocht naar een passende theorie over het functioneren van raadsleden. Hieruit worden in het laatste hoofdstuk conclusies getrokken. Er is daarnaast ook geen sprake van een causaliteit tussen de theorie en de empirie.

Binnen het onderzoek wordt gebruik gemaakt van een beperkt aantal onderzoekseenheden. Er wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve data aan de hand van enquêtes en interviews. Daarnaast

²⁵⁵ Robson, 2002, p. 4

²⁵⁶ Robson, 2002, p. 96 - 97

²⁵⁷ Robson, 2002, p. 96

²⁵⁸ Robson, 2002, p. 164 - 165

brengt de methode van onderzoek met zich mee dat de onderzoeker nooit geheel objectief zal kunnen zijn. Concluderend kan gesteld worden dat zowel de probleemstelling als het theoretisch kader, de gebruikte methoden en de omgang met de theorie in het empirisch gedeelte van het onderzoek verwijzen naar een flexible design.²⁵⁹

6.3 Strategie

Vanuit het flexible design benadert dit onderzoek het onderzoeksobject door middel van de strategie van de case-study. Het onderwerp 'professionaliteit van raadsleden' is hierbij het onderzoeksobject. De case-study kenmerkt zich door het unieke karakter van de casus. Het unieke van de casus wordt in dit onderzoek bepaald door de vergelijking tussen theorieën over professionalisering en het raadswerk met de feitelijke stand van zaken van het gemeenteraadswerk. Daarbij wordt specifiek onderzocht op welke punten professionalisering noodzakelijk is en op welke wijze griffies hier een bijdrage aan kunnen leveren. Het type van de case-study is dan ook dat het een studie is naar een organisatie of institutie maar daarnaast ook specifieke aandacht voor rollen van en relaties tussen raadsleden en griffies.²⁶⁰

De case-study richt zich op de 'real world' van het raads- en griffiewerk. Dit komt tot uitdrukking in de methoden van onderzoek die gebruikt worden. Deze zijn in dit geval het interview en de enquête. Door middel van deze methoden zal gezocht worden naar een antwoord op de hoofd- en deelvragen van het onderzoek.

6.4 Methoden en technieken

De methoden die gebruikt worden, kennen op hun beurt weer specifieke vormen en technieken. De keuzen die hierin gemaakt worden, zullen kort toegelicht worden.

6.4.1 Vragenlijst

Door middel van een vragenlijst zal een specifiek gedefinieerde groep van individuen worden gevraagd om een aantal identieke vragen te beantwoorden.²⁶¹ Deze vragenlijst bevat zowel gesloten, kwantitatieve vragen als open, kwalitatieve vragen. Enerzijds wordt van de respondenten gevraagd een competentieprofiel voor raadsleden in te schalen en te beoordelen op welke onderdelen verbetering nodig is. Anderzijds is er de gelegenheid om in de beantwoording van de open vragen een eigen visie op professionaliteit van de gemeenteraad weer te geven en aan te geven welke rol de griffie hierin speelt.

De vragenlijst wordt per e-mail verstuurd naar een groep deskundige respondenten. Zij krijgen de gelegenheid om de vragenlijst digitaal te beantwoorden. Om te voorkomen dat vragen verkeerd begrepen worden, wordt een proefversie van de vragenlijst getest op een kleine populatie. De vragenlijst is terug te vinden in bijlage 3.

6.4.2 Keuze voor respondenten

De vragenlijst wordt uitgezet onder een groep deskundigen op het gebied van lokaal bestuur. Deze groep bevat een brede range waarin verschillende beroepsgroepen vertegenwoordigd zijn. Door van verschillende groepen mensen een mening over het gemeenteraadswerk te vragen, wordt geprobeerd een verantwoord en gefundeerd beeld te bepalen van de bestaande opvattingen omtrent raadsleden.

De grootste groep respondenten bestaat uit griffiers en griffiemedewerkers. Zij werken dagelijks met de gemeenteraad en hebben een eigen rol in het begeleiden en ondersteunen van de raad. Daarnaast wordt de vragenlijst verspreid binnen opleidingsinstituten van politieke partijen. Vooral de traditioneel grote partijen hebben eigen opleidingsinstituten waar raadsleden trainingen en dergelijke kunnen krijgen. Raadsleden hebben veel te maken met nota's en stukken vanuit het ambtelijk apparaat. Vervolgens gebruiken zij deze stukken ter voorbereiding op raadsvergaderingen. Daarom is ook het bestuur van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) gevraagd de vragenlijst in te vullen, evenals een aantal burgemeesters. Het is niet mogelijk geweest om een groot representatief onderzoek onder raadsleden zelf uit te zetten, maar een aantal gemeenteraden is gevraagd mee te werken aan het onderzoek. Ook de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de adviseurs van Gemeenteraad.nl hebben een vragenlijst ontvangen. Ten slotte zijn er vragenlijsten

²⁵⁹ Robson, 2002, p. 87

²⁶⁰ Robson, 2002, p. 181

²⁶¹ Baker, 1994, p. 172

verstuurd naar adviseurs van bijvoorbeeld het Instituut voor Publiek en Politiek. Een lijst van respondenten van de vragenlijsten is te vinden in bijlage 1.

6.4.3 Interview

Door middel van de methode interview kan specifieke informatie van respondenten verkregen worden die nodig is voor een juiste beantwoording van de hoofdvraag. Bovendien kan een toelichting gevraagd worden op de wijze waarop de deskundigen adviezen geven aan raadsleden.

De techniek die hierbij gebruikt wordt, is die van het open interview, welke semi-gestructureerd is.²⁶² Dit betekent dat er zowel ruimte is voor een ‘gesprek’ met de respondent ten aanzien van raadsleden en de functie van de griffier rondom professionaliteit van de raad, als voor enkele vaste topics die aan alle respondenten worden voorgelegd zodat een goede vergelijking gemaakt kan worden. Een aantal interviewvragen zal dus steeds terugkomen omdat deze noodzakelijk zijn voor het onderzoek. Daarnaast kunnen de respondenten eigen punten inbrengen en aangeven wat voor hen de belangrijkste onderwerpen zijn om over door te spreken.²⁶³

6.4.4 Keuze voor deskundigen

De interviews worden gehouden met acht deskundigen. Vier van hen zijn werkzaam als griffier in een grote gemeente. Zij hebben in hun functie en in breder verband een actieve rol gespeeld rondom de invulling van de functie van het griffierswerk. Bovendien hebben drie van de griffiers een positie (bekleed) in het bestuur van de landelijke Vereniging van Griffiers. De overige deskundigen zijn werkzaam in de wetenschap. Zij hebben allen ruime ervaring met de lokale politiek en het werk van raadsleden en hebben onderzoek verricht naar het functioneren van de raad. Er is gestreefd naar een redelijk goede spreiding en variatie tussen de deskundigen. De range van mogelijkheden is op deze manier beter gedekt.²⁶⁴ Een kort Curriculum Vitae van de deskundigen is te vinden in bijlage 2.

6.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Bij het doen van onderzoek met de methoden enquête en interviews, bestaat een aantal problemen dat de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek negatief kan beïnvloeden. Door middel van een aantal maatregelen wordt getracht om de validiteit en betrouwbaarheid toch te kunnen waarborgen. Zo worden verschillende methoden gebruikt om data te verzamelen, zodat een vorm van triangulatie optreedt. Daarnaast wordt per methode aandacht besteed aan maatregelen om de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te bevorderen.

6.5.1 Validiteit en betrouwbaarheid vragenlijst

Om te voorkomen dat de vragenlijsten moeilijk bruikbare data opleveren, wordt een informele testvragenlijst uitgezet. Naar aanleiding hiervan wordt de vragenlijst aangepast voordat de deskundige respondenten deze ontvangen.²⁶⁵ Alvorens de vragenlijst te versturen zal een aantal deskundigen op het gebied van survey-onderzoek de vragen controleren.²⁶⁶ Om te voorkomen dat er slechts één geluid met betrekking tot het functioneren van raadsleden naar voren komt, is er voor gekozen een brede groep deskundige respondenten uit te nodigen om de vragenlijst in te vullen.

Het aantal vragenlijsten dat verspreid wordt, is redelijk groot. Er wordt een brede range aan deskundigen uitgenodigd de vragen te beantwoorden. Statistische generaliseerbaarheid op basis van deze beantwoording is echter niet geheel mogelijk. De respondenten vormen immers steeds maar een beperkte afspiegeling van een veel grotere beroepsgroep van bijvoorbeeld griffiers, raadsleden of gemeentesecretarissen. In combinatie met de interviews die gehouden worden met deskundigen, biedt de informatie die de vragenlijsten oplevert echter wel voldoende betrouwbare data.²⁶⁷

6.5.2 Validiteit en betrouwbaarheid interviews

Om de betrouwbaarheid van de interviews te bevorderen zal een member check plaatsvinden: de interviews zullen ter controle teruggestuurd worden naar de respondenten. Wanneer de respondenten zich niet kunnen vinden in de manier waarop het interview is weergegeven, zullen de antwoorden mogelijk worden aangepast.²⁶⁸

²⁶² Robson, 2002, p. 270 - 271

²⁶³ Baarda en Goede, 1997, p. 149

²⁶⁴ Baarda en Goede, 1997, p. 77

²⁶⁵ Opschoon, 2002, p. 229

²⁶⁶ Robson, 2002, p. 175

²⁶⁷ Robson, 2002, p. 177

²⁶⁸ Robson, 2002, p. 174 - 175

Het aantal interviews dat gehouden wordt is niet groot. Statistische generaliseerbaarheid is dan ook niet mogelijk. Omdat het echter om open interviews gaat met experts, is dit onderzoeksmateriaal wel goed bruikbaar voor het onderzoek.²⁶⁹ De keuze voor de respondenten is zorgvuldig genomen. Het gaat om griffiers en wetenschappers die bekend zijn met het raadswerk en griffiewerk vanuit hun vakgebied. Daarnaast houden zij zich in hun eigen werk bezig met de verbetering van de professionaliteit van de gemeenteraad. Er is bewust voor gekozen om deze experts te interviewen waarbij rekening is gehouden met verschillende achtergronden en uitgangsposities van de experts.

Datgene wat in de interviews naar voren komt, is specifiek voor de ervaringen die de experts vanuit hun expertise hebben maar ook meer algemeen toepasbaar voor theorievorming omtrent professionaliteit van raadsleden in Nederland.

6.6 Operationalisering

In de inleiding werd de hoofdvraag voor dit onderzoek als volgt geformuleerd: (A) *Hoe functioneren gemeenteraadsleden, wat is een professionele gemeenteraad en aan welke voorwaarden moeten gemeenteraadsleden en de gemeenteraad als geheel voldoen om professioneel te kunnen functioneren?* (B) *Op welke gebieden is een professionaliseringsslag mogelijk voor gemeenteraden en gemeenteraadsleden en op welke wijze kan de raadsgriffie er toe bijdragen dat deze professionalisering tot stand komt?* Voor de operationalisatie is het van belang om de kernbegrippen uit de probleemstelling nader toe te lichten.

Het begrip professionaliteit is in de theorieomschrijving van dit onderzoek inmiddels nader uitgewerkt. Professionaliteit is een ambigu begrip in combinatie met het functioneren van raadsleden. Het raadswerk is immers niet een klassieke professie of een beroepsmatige functie. Het gaat om een publiek ‘ambt’. De uitleg van professionaliteit van raadsleden moet dan ook niet in de richting van het beroepsmatige gezocht worden. Professionaliteit wordt gebruikt als een waardeomschrijving van de ontwikkeling die de rolinvulling van raadsleden moet doormaken temidden van de ‘professionalisering’ van het gehele lokale bestuur. Waar gemeenten meer autonomie krijgen en ingewikkelder structuren gaan bevatten, vereist dit ook van gemeenteraden een ontwikkeling. Een optimale invulling van de verschillende rollen die de gemeenteraad kent, is hierbij van belang. Doel van professionalisering van gemeenteraadsleden is echter niet om van hen een beroepsgroep te maken maar om hen professionele politici te laten zijn. Aan de hand van bestaande literatuur over gemeenteraadsleden wordt een voorlopig competentieprofiel opgesteld voor een professionele raad. Dit competentieprofiel wordt in de praktijk getoetst door middel van interviews en een enquête onder deskundigen.

De hoofdvraag spreekt over de gemeenteraad en over raadsleden. In de deelvragen wordt bovendien ook over gemeenteraadsfracties gesproken. Deze verschillende niveaus hebben hun eigen functie met betrekking tot professionalisering. Wanneer de toekomst van het lokaal bestuur besproken wordt, komt ook de professionaliteit van de gemeenteraad regelmatig aan de orde.²⁷⁰ Er wordt dan over de raad als één geheel gesproken. Het is in de praktijk vaak ook belangrijk dat een gemeenteraad in een gezamenlijke verklaring uitspreekt tot meer professionaliteit te komen. Dit proces van professionalisering is echter afhankelijk van de inzet van raadsfracties en daarbinnen van individuele raadsleden. Raadsfracties kunnen er voor zorgen dat binnen één fractie alle benodigde competenties aanwezig zijn. Niet ieder raadslid hoeft immers een financieel deskundige te zijn en ook niet ieder raadslid hoeft contact te hebben met de plaatselijke middenstand. Maar binnen een fractie is het wel van belang dat deze elementen aanwezig zijn. Op het fractieniveau is bovendien veel invloed uit te oefenen op professionalisering. De eigen politieke partij zorgt voor de rekrutering van raadsleden en biedt vaak eigen trainingsprogramma's aan. Veel (éénmans)raadsfracties zijn in omvang te klein om alle benodigde competenties zelf in huis te hebben. Zij hebben echter vaak wel ondersteuning in de vorm van een steunfractie of burgerleden. De individuele raadsleden zijn van belang omdat zij gezamenlijk het geheel van de raad vormen. Professionalisering van de gemeenteraad houdt in dat raadsleden tot professioneel handelen moeten komen. Juist op het individuele niveau is het mogelijk om competenties te benoemen en te ontwikkelen door middel van goede begeleiding.

In het eerste deel van de hoofdvraag wordt het woord ‘voorwaarden’ genoemd. Dit klinkt enigszins bevreemdend wanneer het over politici gaat. Formeel zijn er wel voorwaarden die gelden voordat iemand gemeenteraadslid mag worden (bijvoorbeeld de minimum leeftijd van achttien jaar), maar

²⁶⁹ Baarda en Goede, 1997, p. 73

²⁷⁰ Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, 2006, p. 71, 85

deze leiden niet automatisch tot een professionele raad. De voorwaarden die hier bedoeld worden zijn dan ook geen formele vereisten. Het gaat om eigenschappen en vaardigheden (competenties) die door deskundigen worden verlangd van raadsleden. Deze kunnen nooit worden opgelegd aan raadsleden, maar het bezit van deze competenties komt de professionaliteit wel ten goede. De voorwaarden zijn dus geen harde eisen maar kenmerken die in dit onderzoek worden vertaald naar competenties.

In het tweede gedeelte van de hoofdvraag draait het om de mogelijkheden van de raadsgriffie voor professionalisering. Uiteraard is de griffie niet de enige betrokkene wanneer het om professionalisering van de gemeenteraad gaat. Raadsleden zelf hebben bijvoorbeeld een grote eigen verantwoordelijkheid hierin. Ook de politieke partijen zijn in dit verband al genoemd. Bovendien kan de burgemeester, als voorzitter van de raad, een functie vervullen met betrekking tot professionaliteit. Ook in het driehoeksoverleg tussen burgemeester, secretaris en griffier heeft de burgemeester een sleutelrol.²⁷¹ Daarnaast kent de gemeentewet een zorgplicht toe aan burgemeesters met betrekking tot de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren.²⁷² In dit onderzoek wordt echter voornamelijk uitgediept op welke gebieden de griffie een functie kan vervullen. Wat andere actoren kunnen bijdragen wordt wel genoemd maar minder uitgebreid uitgewerkt. Dit zou in een ander onderzoek aan bod kunnen komen. De 'raadsgriffie' duidt in dit onderzoek voornamelijk op de griffier en de griffiemedewerkers van grote gemeenten. In het onderzoek is voornamelijk gesproken met griffiers van 100.000+ gemeenten. Deze griffier en gemeenteraden hebben vaak een voorsprong met betrekking tot experimenten die leiden tot professionalisering. De stappen die in de grote gemeenten gemaakt worden, vinden vervolgens vaak navolging in kleinere gemeenten waar minder capaciteit aanwezig is om veel te kunnen experimenteren. Deze capaciteit en de kwaliteit van de griffie in gemeenten hangt mede af van wat de gemeenteraad wil investeren in een griffie. De gemeenteraad benoemt doorgaans de griffier en bepaalt welke eisen zij stelt aan de griffie.

6.7 Competentieprofiel

Vanuit de behandelde theorie over professionaliteit (hoofdstuk 3) competenties (hoofdstuk 4) en de achtergronden van het raadswerk (hoofdstuk 5) zal nu een voorlopig competentieprofiel omschreven worden. Dit gebeurt op het niveau van de raadsfractie. Binnen de raadsfractie komen de rollen van de gemeenteraad - volksvertegenwoordigen, kaders stellen en controleren - immers tot uiting. Op het niveau van het raadslid moeten de competenties uiteindelijk versterkt worden maar niet bij ieder raadslid hoeft sprake te zijn van dezelfde competenties. Het competentieschema van Virtanen²⁷³ wordt als basis gebruikt. Dit competentieschema sluit in haar verschillende categorieën aan bij de politieke functie van het raadslidmaatschap. De modellen voor competentieprofielen van Denhardt en Berg gaan voornamelijk in op het werk van de overheidsmanager. Daar waar de door hen genoemde competenties aansluiten bij het raadswerk, worden zij ingepast in het schema van Virtanen.

²⁷¹ Cachet, 2006, p. 4

²⁷² Gemeentewet, art. 53a; art. 170, lid 1 en 2

²⁷³ Zie paragraaf 4.4.2.2.

Taakcompetenties

<i>Waarden-competenties</i>
Dienstbaarheid aan burgers
Richting en bestemming geven aan activiteiten
Burgers representeren

<i>Instrumentele competenties</i>
Effectief gebruik kunnen maken van de formele rechten (initiatief, motie, vragenrecht, interpellatie, onderzoek)
Kunnen debatteren in openbare discussies
Effectief en efficiënt vergaderen
Nota's, rapporten kunnen lezen
Standpunten uitleggen
Financiële deskundigheid bezitten
Juridische deskundigheid bezitten
Kritisch en onafhankelijk een mening vormen over lokale aangelegenheden

Competenties voor de specifieke context

<i>Waarden-competenties</i>
Toewijding aan de publieke zaak
Beginselen van het Nederlands Staatsrecht beheersen
Democratisch in hart en nieren zijn
Veel en bijzondere relaties hebben

<i>Instrumentele competenties</i>
Inventariseren van bij de bevolking levende gedachten
Reeds gevoerd beleid communiceren richting de bevolking
Op werkbezoek gaan
In gesprek gaan met betrokken burgers
Vaardigheden in contact met media
Inleven in de standpunten van anderen
Investeren in contacten met maatschappelijke organisaties
Hoofd- en bijzaken onderscheiden

Competenties in de bestuurlijke omgeving

<i>Waarden-competenties</i>
Gedeeld, collegiaal leiderschap
Gevoel hebben voor het proces van beleidsvorming
Voortdurend aandacht hebben voor beleidsuitvoering
Onderkennen van macht van het ambtelijk apparaat

<i>Instrumentele competenties</i>
Contact onderhouden met beslissers en belanghebbenden
Contact onderhouden met collega-raadsleden, fractiespecialisten, college en oppositiefracties
Contact onderhouden met het college van burgemeester en wethouders
Gebruik maken van ambtelijke ondersteuning en ondersteuning griffie
Inzicht in beleidsprocessen hebben
Bestuurlijke taal en taal van burgers naar elkaar vertalen

Politieke competenties

<i>Waarden-competenties</i>
Gerichtheid op missie van de partij
Besef van pluriformiteit en probleemdefinities
Partijpolitiek kunnen profileren
Voldoende oog hebben voor de lange termijn

<i>Instrumentele competenties</i>
Verschillende belangen kunnen afwegen
Beleid formuleren, kaders stellen
Effectief controleren van het college
Publiekelijk verantwoorden van daden

Ethische competenties

<i>Waarden-competenties</i>
Zich verenigen met het doel van de 'gehele' overheid
Toepassen van principes van behoorlijk bestuur
Gerichtheid op het algemeen belang
Betrouwbaar zijn

<i>Instrumentele competenties</i>
Het eigen functioneren kritisch evalueren
Zelfstandig (onafhankelijk van het college) kunnen opereren
Omkoping bewust tegengaan
Weerbaar zijn tegen cliëntelisme

De competenties die hier genoemd zijn, zijn in willekeurige volgorde geplaatst. Ook is er geen directe koppeling tussen de waarden-competenties en de instrumentele competenties die naast elkaar staan. Uit het onderzoek met deskundigen zal moeten blijken welke competenties voornamelijk van groot belang zijn en welke van minder belang zijn. Ook kan het zijn dat er nieuwe competenties naar voren komen wanneer hier bij deskundigen naar gevraagd wordt. Uiteraard is het voor raadsleden niet mogelijk om alle genoemde competenties in ruime mate te bezitten. Het competentieprofiel zoals hier is opgesteld geldt dan ook veel meer als een basis voor rekrutering op frac-

tieniveau. Binnen een raadsfractie is het van belang om de genoemde competenties in voldoende mate te bezitten. Er is dan ook differentiatie van competenties mogelijk binnen raadsfracties.

In de vragenlijst die verspreid wordt onder respondenten wordt gevraagd om een beoordeling van de instrumentele competenties van raadsleden. Deze competenties zijn directer waarneembaar voor respondenten dan de waarden-competenties. De waarden-competenties worden indirect beïnvloed door de instrumentele competenties. Deze waarden-competenties hebben betrekking op het gedrag en de intenties van raadsleden. Onderzoek naar dergelijke gedragscomponenten vereist veel en langdurig onderzoek. In het empirisch onderzoek worden deze daarom buiten beschouwing gelaten.

IV EMPIRISCH ONDERZOEK

7 Het functioneren van raadsleden

7.1 Inleiding

De resultaten van de gehouden interviews en de uitgezette vragenlijst worden in dit hoofdstuk en in het volgende uiteen gezet. In dit hoofdstuk staat het functioneren van raadsleden en fracties centraal. Daarbij komt aan de orde hoe de geïnterviewden en de respondenten van de vragenlijst aankijken tegen de verschillende competenties die in meer of minder mate van belang zijn voor het raadslidmaatschap. Eerst wordt een algemeen oordeel van de respondenten over het raadslidmaatschap en de verschillende rollen van de raad besproken. Daarna wordt specifiek ingegaan op de competenties die in hoofdstuk 6 zijn ingedeeld aan de hand van het competentieschema van Virtanen.²⁷⁴ In het volgende hoofdstuk wordt stilgestaan bij de taken van de griffie rondom het functioneren van raadsleden en bij mogelijkheden voor professionalisering van raadsleden. Niet alle resultaten van de vragenlijst zijn in deze hoofdstukken opgenomen. Deze zijn wel terug te vinden in bijlagen 4, 5 en - 6. Voor de interviews geldt dat de hoofdlijnen steeds verweven zijn in de tekst van de hoofdstukken.

Voor een goed begrip van de in dit hoofdstuk gepresenteerde gegevens is het van belang te weten hoeveel respondenten van de vragenlijst in het onderzoek zijn meegenomen. De vragenlijst is door 245 mensen ingevuld. Voor dertien van de respondenten geldt echter dat de vragenlijst dermate onvolledig is ingevuld dat de resultaten niet zijn meegenomen in het onderzoek. Van de overige 232 respondenten heeft een groep van twaalf personen niet alle vragen volledig ingevuld. Er is dan voor gekozen om alleen de volledig ingevulde vragen mee te nemen in het onderzoek. De respondenten zijn in te delen naar verschillende groepen. Het grootste deel is raadslid, maar ook veel direct betrokkenen bij de gemeenteraad hebben de vragenlijst ingevuld. De verdeling over de verschillende groepen is als volgt:

"Beroeps"groep	Aantal respondenten
Adviseurs	28
Burgemeesters	11
Gemeentesecretarissen	19
Griffiers	42
Raadsleden	132
Totaal	232

Tabel 7.1: Respondenten naar beroepsgroep

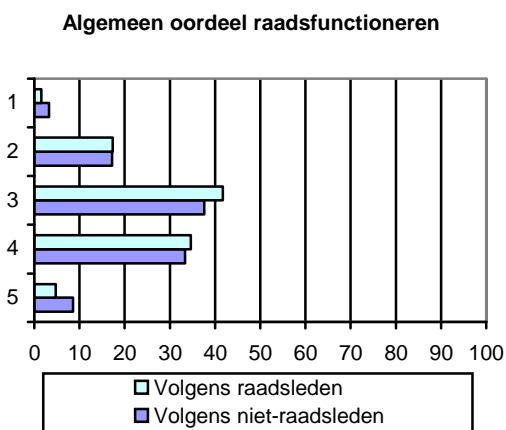
7.2 Algemeen oordeel raadsfunctioneren

Aan de respondenten is de vraag voorgelegd hoe zij, over het geheel genomen, oordelen over het functioneren van raadsleden. Op een schaal van vijf kon gekozen worden van onvoldoende (1) tot voldoende (5). Ongeveer veertig procent van de respondenten kiest hier voor het midden (3). Een behoorlijke groep, ook ongeveer veertig procent, kiest voor een positieve score (4 of 5). Toch is er ook een groep van ongeveer twintig procent die kiest voor een negatieve score (1 en 2). De verschillende groepen respondenten vormen bij deze vraag een opvallende gelijkens in hun oordeel. Het is goed om dit beeld verder uit te werken door de beoordeling over de verschillende rollen van het raadswerk te bezien. Uiteraard is dit steeds een oordeel over het gemiddelde raadslid. Er zijn zowel zeer goede, als slecht functionerende raadsleden aan te wijzen.

Oordeel over de rollen en het algemeen functioneren van raadsleden (uitgedrukt in percentages onder raadsleden (R) en niet - raadsleden (RN): 1 = onvoldoende; 5 = voldoende)					
	1	2	3	4	5
	R - NR	R - NR	R - NR	R - NR	R - NR
Volksvertegenwoordigende rol	3% - 2%	9% - 15%	23% - 28%	45% - 42%	20% - 13%
Kaderstellende rol	5% - 4%	31% - 34%	40% - 34%	22% - 23%	2% - 4%
Controlerende rol	10% - 4%	21% - 22%	32% - 31%	33% - 34%	3% - 9%
Algemeen functioneren	2% - 3%	17% - 17%	42% - 38%	35% - 33%	5% - 9%

Tabel 7.2: Oordeel over het algemeen functioneren raadsleden

²⁷⁴ Zie paragraaf 6.7

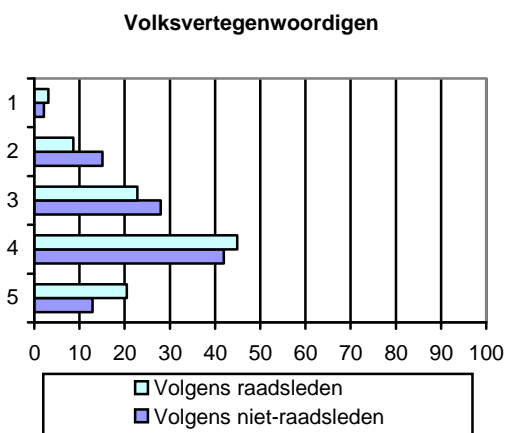


Grafiek 7.1: Oordeel over het algemeen functioneren van raadsleden

7.2.1 Volksvertegenwoordigen

De volksvertegenwoordigende rol van de raad moet gezien worden als de basis waaruit de andere rollen van de raad voortkomen. Vanuit het gekozen volksvertegenwoordigerschap pakken raadsleden het kaders stellen en controleren op. Dat heeft tot gevolg dat raadsleden 24 uur per dag impulsen krijgen die bruikbaar kunnen zijn voor het raadswerk. Bij alles wat zij binnen dat raadswerk doen, moeten zij zich ervan bewust zijn dat de belangen van de bevolking gediend worden. Hét volk vertegenwoordigen kan niet door één persoon of een fractie gedaan worden, maar raadsleden moeten zich wel altijd realiseren dat hun kracht ligt in het voortdurende contact met de bevolking.

In de onderstaande grafiek wordt zichtbaar gemaakt hoe men tegen de volksvertegenwoordigende rol van de raad aankijkt. Hierbij staat ‘1’ voor onvoldoende functionerend en ‘5’ voor voldoende functionerend. In de beoordeling van de verschillende rollen van de gemeenteraad zijn de respondenten het meest positief over deze volksvertegenwoordigende rol. Raadsleden zijn hierbij positiever gestemd dan de andere respondenten



Grafiek 7.2: Oordeel over het functioneren van raadsleden als volksvertegenwoordigers

Volgens alle respondenten is het positief te duiden dat een groot deel van de raadsleden in staat blijkt te zijn om contact te onderhouden met de achterban. Ze hoeven daarbij niet voortdurend in de wijken aanwezig te zijn, maar moeten zich wel grondig en degelijk op de hoogte stellen van de problemen die spelen in de gemeente. Raadsleden realiseren zich heel goed dat zij gekozen burgers zijn en daarom de burgers die zij representeren niet uit het oog mogen verliezen. Tegelijk ligt daar voor raadsleden wel een moeilijkheid. In een veranderende samenleving moet steeds weer gezocht worden naar nieuwe methoden om het volksvertegenwoordigerschap vorm te geven. De bevolking is niet meer in te delen in duidelijke groepen die de achterban van partijen vormen. Raadsleden maken langzamerhand gebruik van nieuwe methoden (bijvoorbeeld virtuele) om met de bevolking in contact te komen. Ook in verschillende werkvormen rondom raadsvergaderingen, zoals de Politieke Markt, komt de burger in het zicht van de raad. Het zou goed zijn om meer te experimenteren met nieuwe methoden om de bevolking ook in de toekomst te bereiken.

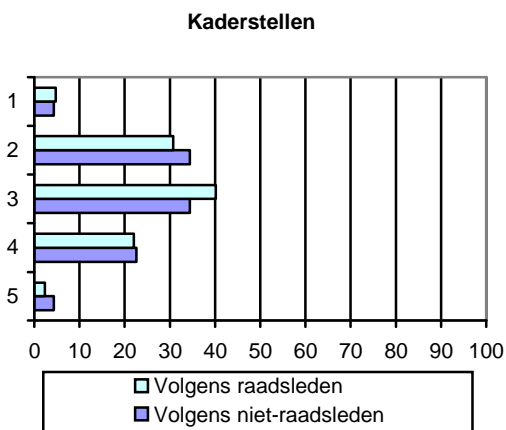
Met name adviseurs en griffiers vragen rondom de volksvertegenwoordigende rol wel aandacht voor de wijze waarop raadsleden in contact treden met de bevolking. Raadsleden moeten in dat contact

goed kunnen luisteren maar tegelijk ook voor een overtuiging staan. Ze moeten daarbij in begrijpelijke taal kunnen uitleggen waarom zij bepaalde keuzes maken. Raadsleden realiseren dit zich wel, maar vragen zich onvoldoende af wat dit nu dag in dag uit van hen vraagt. De signalen die raadsleden krijgen vanuit het contact met de bevolking vragen om een transformatie richting beleid op het juiste abstractieniveau. Maar ook het gevoerde beleid vraagt om een heldere vertaalslag richting de bevolking zodat deze met vertrouwen de afwegingen van de raad kan blijven volgen.

Met betrekking tot representatie als representativiteit is men in meerderheid van mening dat het geen probleem vormt dat de gemeenteraad doorgaans geen absolute afspiegeling van de bevolking is. De raadsleden proberen te representeren wat leeft in de samenleving. Wanneer zij hiertoe competent zijn, is dit belangrijker dan een perfecte afspiegeling van de bevolking. Een raad moet echter wel herkenbaar zijn samengesteld. Maar herkenbaar zijn kan nooit het enige criterium zijn voor een goed politicus. Wanneer bevolkingsgroepen klagen dat zij onvoldoende aan bod komen in de gemeenteraad, dan is het mede aan hen om politiek actief te worden en zich in te zetten als raadslid.

7.2.2 Kaders stellen

Vanuit de signalen die de volksvertegenwoordiger ontvangt vanuit de bevolking is het de kunst om deze te vertalen richting goede hoofdlijnen van beleid. Hier komt het kaders stellen aan de orde. Deze functie was er in feite altijd al voor de raad, maar heeft met de invoering van het dualisme extra veel aandacht gekregen. Over deze rol van de raad zijn de respondenten het meest negatief. Zowel de raadsleden als de andere respondenten zijn hierin ongeveer dezelfde mening toegedaan.



Grafiek 7.3: Oordeel over het functioneren van raadsleden als kaderstellers

De kritiek op de raadsleden is dat zij te veel blijven steken in details en er niet in slagen het gewenste abstractieniveau te bereiken dat noodzakelijk is om goede kaders te stellen. De politieke keuzes die gemaakt moeten worden en op basis van een beargumenteerd debat gepositioneerd worden, komen onvoldoende aan bod. Het is raadsleden te verwijten dat zij in dit opzicht proberen slimmer te zijn dan het college en het ambtelijke apparaat. Maar die twee partijen zullen altijd in de meerderheid zijn. De kunst van het raadslidmaatschap moet daarom zijn om bij de hoofdlijn te blijven. Details mogen alleen aan bod komen als deze tot hoofdlijnen leiden.

Maar ook het college en het ambtelijke apparaat vallen hierin verwijten te maken. De stukken die vanuit het ambtelijk apparaat worden aangeleverd bevatten veelal onvoldoende keuzemogelijkheden op politiek gebied. Pas wanneer het college het politieke leiderschap bij de raad neerlegt, kan verwacht worden dat de raad op kaderstellend gebied goed gaat presteren. De nota's en rapportages spelen hierin een cruciale rol als informatievoorziening richting de raad. Stukken zijn vaak ook niet helder of worden te laat aangeleverd. De raad wordt dan onvoldoende benut als groep van vooruitgeschoven burgers die de verbinding kan maken tussen bestuur en bureaucratie.

De raad kan niet zomaar het proces overnemen dat tot kaders leidt. Daarvoor hebben zij onvoldoende kennis en tijd. Juist in het proces van beleidsvoorbereiding worden belangrijke stappen genomen. Op dat niveau kan de raad dan ook geen kaders tellen en mag het college niet afwachten wat de raad gaat zeggen. De raad kan wel sterk richtinggevend aanwezig zijn in het stellen van prioriteiten. Om op de juiste manier richtinggevend te kunnen zijn, is het noodzakelijk dat door het college wordt aangegeven wat de beslispunten zijn. In de huidige situatie krijgt de raad vaak onvoldoende de keuzemogelijkheden voorgelegd die cruciaal zijn voor het gemeentelijk beleid. Wanneer

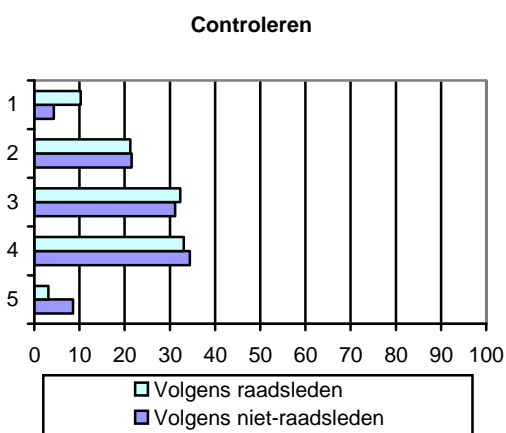
dat goed gebeurt, kan er een echt debat gevoerd worden in de raad over wat er binnen een gemeente moet gebeuren.

Raadsleden komen onvoldoende toe aan het stellen van deze richtinggevende prioriteiten en verliezen zich daardoor nogal eens in debatten over bijzaken. Hierin speelt mee dat het begrip kaderstelling voor veel raadsleden niet duidelijk is. De gemeentewet geeft geen afbakening van wat onder het begrip valt. Deze onduidelijkheid leidt ertoe dat raadsleden er niet goed mee overweg kunnen.

7.2.3. Controleren

Het controleren is binnen het dualisme sterk gekoppeld aan het kaders stellen. Wanneer er door de raad heldere kaders gesteld zijn, kan hier na verloop van tijd goed op gecontroleerd worden. De bereikte resultaten kunnen worden afgezet tegen de door de raad gestelde doelen. Hiervoor staat de raad een controle-instrumentarium ter beschikking.

Hoewel de respondenten met betrekking tot de controlerende rol minder negatief zijn dan bij de kaderstellende rol, is men ook hier niet onverdeeld positief. Raadsleden zelf zijn hierbij negatiever dan de andere respondenten.



Grafiek 7.4: Oordeel over het functioneren van raadsleden als controleurs

De planning en control cyclus voor de raad verdient meer aandacht. Raadsleden laten die veelal over zich heenkomen zonder goed te weten op welke punten zij moeten ingrijpen. Controle zou meer moeten beginnen met ambitiebepaling: welk niveau van controle wil de raad bereiken en op welke momenten wil hij hiertoe zeggenschap hebben? Raadsleden zouden hiertoe meer regiebewust moeten worden. Vooral in de samenhang en volgtijdelijkheid is veel te winnen. De controle-instrumenten moeten door de raad beter benut worden in een vaste jaarcyclus. Er worden nu wel veel dingen gedaan, maar dit gebeurt niet gestructureerd. De controle-instrumenten worden daarnaast veelal als een noodzakelijk kwaad gezien. Het jaarverslag wordt in veel gemeenten bijvoorbeeld nauwelijks gebruikt. De raad moet zowel vooraf als achteraf in een constante cyclus de voor handen zijnde controle-instrumenten inzetten. Maar uiteindelijk is het gedrag en de intentie van raadsleden het meest belangrijk. Raadsleden moeten bijvoorbeeld ook willen zien wat zij niet hebben kunnen realiseren, zodat zij hiervan kunnen leren.

Een probleem bij het controleren kan zijn dat er wel allerlei instrumenten voor controle zijn, maar dat deze vaak op heel verschillende momenten vrij komen. Dat staat goede regie in de weg. Bovendien gaat het raadsleden vaak niet om het grote geheel, maar om allerlei wisselende prioriteiten. Ze willen vooral weten of het goed gaat in de gemeente en willen ‘niet’ zozeer betrokken worden bij de vraag hoe zij een rol kunnen spelen in de gemeentelijke verantwoordingsprocessen. Echter, er is eerst een goede borging in de structuur nodig voordat aan de raad gezegd kan worden of ‘het goedzit’. Daarnaast moet er ook onderzoek zijn naar politiek relevante onderwerpen. Maar in de huidige situatie stoeien raden vaak met de structuur en komen zij niet verder dan de waan van de dag. Raden komen pas tot hun recht wanneer een goede afstemming in de controlestructuur aanwezig is. Die moeten zij zelf afdwingen wanneer deze er nog niet is.

7.3 Competentieprofiel

Aan de respondenten is een groot aantal van de in paragraaf 6.7 genoemde competenties voorgesteld. Per competentie is de vraag gesteld in hoeverre de respondenten de aanwezigheid van deze competentie van belang achten. Er kon gekozen worden binnen een schaal van vijf, verschuivend van onbelangrijk (1) naar belangrijk (5). Daarnaast werd steeds gevraagd in hoeverre de responden-

ten van mening zijn dat raadsleden deze competentie ook daadwerkelijk bezitten. Ook hier kon gekozen worden binnen een schaal van vijf, verschuivend van onvoldoende (1) tot voldoende (5). In deze paragraaf wordt per competentiegroep aandacht besteed aan de resultaten.

Aan de respondenten is daarnaast gevraagd om zelf drie competenties te noemen waarvoor geldt dat raadsleden nog veel kunnen verbeteren. Onderstaande tabel bevat een top tien van genoemde competenties van zowel de niet-raadsleden als de raadsleden. Het gaat hier dus om spontaan genoemde competenties.

Niet-raadsleden (217 competenties genoemd)		Raadsleden (309 competenties genoemd)	
Competentie	Aantal keer genoemd	Competentie	Aantal keer genoemd
Debatteren	36	Debatteren	41
Volksvertegenwoordigen	27	Volksvertegenwoordigen	38
Hoofdzaken en bijzaken onderscheiden	23	Hoofdzaken en bijzaken onderscheiden	31
Onafhankelijk van het college opereren	17	Kaders stellen	29
Kaders stellen	15	Onafhankelijk van het college opereren	26
Kennis van het politieke proces	11	Efficiënt/ effectief vergaderen	21
Controleren	12	Financiële deskundigheid bezitten	15
Zelfkritisch zijn	8	Cliëntelisme vermijden	15
Politieke keuzes expliciteren	8	Controleren	14
Afstemming in de fractie	7	Verschillende belangen afwegen	9

Tabel 7.3: Te verbeteren competenties van raadsleden

7.3.1 Taakcompetenties

Aan de respondenten zijn acht taakcompetenties voorgelegd. Bij deze taakcompetenties gaat het om de uitvoering van vaststaande taken. De doelen en werkwijze zijn hierbij al min of meer aangegeven.²⁷⁵ De taakcompetenties zijn concreet benoemd vanuit de functie die het raadslid heeft binnen de raads- en commissievergaderingen en de voorbereiding op deze vergaderingen. Alle andere competentiegebieden, die in volgende paragrafen aan bod komen, hebben invloed op en ondervinden interactie van de sociale omgeving, maar hebben daarnaast ook invloed op de hier benoemde taakcompetenties. In de onderstaande tabellen 7.4 en 7.5 is de mening van de respondenten met betrekking tot de taakcompetenties opgenomen.

Oordeel over het belang van taakcompetenties bij raadsleden (uitgedrukt in percentages onder raadsleden (R) en niet - raadsleden (RN): 1 = onbelangrijk; 5 = belangrijk)					
	1 R - NR	2 R - NR	3 R - NR	4 R - NR	5 R - NR
Standpunten uitleggen	0% - 0%	0% - 0%	0% - 1%	29% - 33%	71% - 66%
Kritisch en onafhankelijk een mening vormen over lokale aangelegenheden	0% - 0%	0% - 0%	3% - 9%	35% - 32%	61% - 60%
Effectief gebruik kunnen maken van de formele rechten (initiatief, motie, vragenrecht, interpellatie, onderzoek)	0% - 0%	2% - 3%	2% - 7%	31% - 42%	65% - 48%
Kunnen debatteren in openbare discussies	0% - 0%	0% - 0%	2% - 1%	43% - 37%	54% - 62%
Effectief vergaderen	0% - 0%	2% - 0%	9% - 13%	40% - 51%	50% - 37%
Nota's/ rapporten kunnen lezen	0% - 0%	3% - 4%	13% - 26%	47% - 49%	36% - 20%
Financiële deskundigheid bezitten	0% - 0%	9% - 23%	39% - 54%	35% - 23%	17% - 1%
Juridische deskundigheid bezitten	1% - 0%	23% - 38%	47% - 49%	23% - 13%	6% - 0%

Tabel 7.4: Oordeel over het belang van taakcompetenties bij raadsleden

²⁷⁵ Virtanen, 2000, p. 334

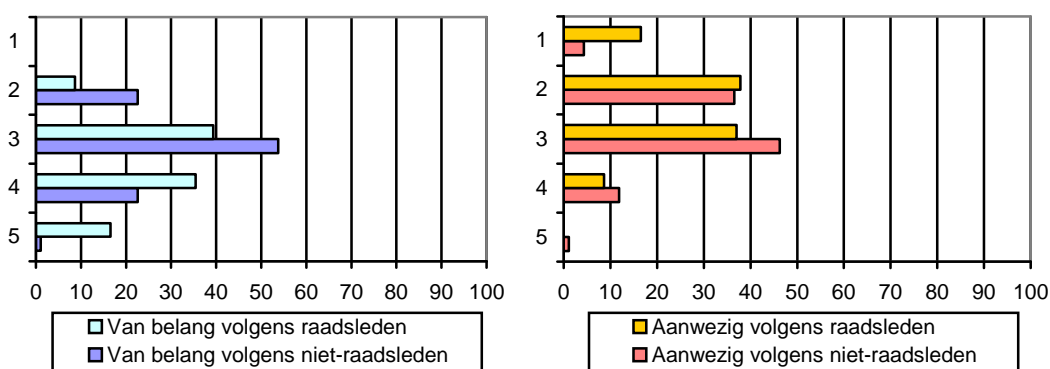
Oordeel over de aanwezigheid van taakcompetenties bij raadsleden (uitgedrukt in percentages onder raadsleden (R) en niet - raadsleden (RN): 1 = onvoldoende; 5 = voldoende)					
	1 R - NR	2 R - NR	3 R - NR	4 R - NR	5 R - NR
Kritisch en onafhankelijk een mening vormen over lokale aangelegenheden	5% - 0%	10% - 9%	33% - 41%	41% - 42%	10% - 9%
Standpunten uitleggen	0% - 1%	9% - 14%	39% - 44%	45% - 35%	7% - 5%
Nota's/ rapporten kunnen lezen	2% - 0%	13% - 9%	46% - 48%	35% - 40%	5% - 3%
Effectief gebruik kunnen maken van de formele rechten (initiatief, motie, vragenrecht, interpellatie, onderzoek)	0% - 1%	11% - 26%	43% - 46%	34% - 24%	13% - 3%
Kunnen debatteren in openbare discussies	2% - 4%	24% - 30%	45% - 47%	24% - 17%	4% - 1%
Juridische deskundigheid bezitten	16% - 4%	30% - 33%	46% - 52%	7% - 11%	1% - 0%
Financiële deskundigheid bezitten	17% - 4%	38% - 37%	37% - 46%	9% - 12%	0% - 1%
Effectief en efficiënt vergaderen	18% - 6%	44% - 35%	28% - 45%	8% - 12%	2% - 1%

Tabel 7.5: Oordeel over de aanwezigheid van taakcompetenties bij raadsleden

Uit de resultaten blijkt dat het merendeel van de taakcompetenties zeer belangrijk gevonden wordt door zowel raadsleden als niet-raadsleden. Nota's en rapporten op een goede manier lezen wordt als iets minder belangrijk gezien. Financiële deskundigheid en, in nog grotere mate, juridische deskundigheid worden als een veel minder belangrijke competenties gezien.

Uit de toelichting op deze vragen en ook uit de gehouden interviews blijkt dat van deze laatste drie competenties met name de financiële deskundigheid toch van groot belang wordt geacht. Deze competentie hoeft echter niet bij alle raadsleden aanwezig te zijn, maar moet wel binnen iedere fractie aanwezig zijn. Daarnaast moet ieder raadslid op globale wijze een begroting kunnen lezen en begrijpen waar de keuzemogelijkheden voor de raad liggen. Dit betreft dan geen specifieke professionele deskundigheid, maar wel een redelijke kennis van zaken. De afwezigheid van de financiële competentie, zoals blijkt uit tabel 7.5, kan daarom wel degelijk een probleem vormen wanneer blijkt dat er fracties zijn waar deze competentie geheel afwezig is. Met name raadsleden erkennen dit gemis aan deskundigheid op financieel terrein ook wel; dit blijkt onder andere uit de te verbeteren competenties die genoemd zijn in tabel 7.3. Ook voor het lezen van nota's en rapporten en de juridische deskundigheid geldt dat deze voor een deel van de fractie van belang zijn, maar niet bij ieder raadslid aanwezig hoeven te zijn. Juridische deskundigheid kan bijvoorbeeld van groot belang zijn voor raadsleden die betrokken zijn bij vraagstukken rondom ruimtelijke ordening.

Financiële deskundigheid bezitten



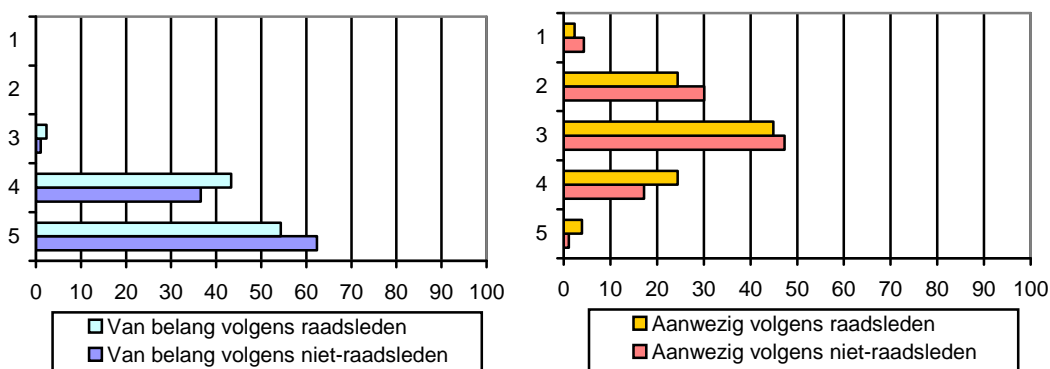
Grafiek 7.5: Competentie 'financiële deskundigheid bezitten'

Een andere opvallende uitslag heeft betrekking op het effectief en efficiënt vergaderen. Door een groot deel van de respondenten wordt dit als een belangrijk vereiste gezien voor raadsleden. In de praktijk blijkt deze competentie echter veelal afwezig. Opvallend hierbij is ook dat raadsleden zelf een groter belang hechten aan effectief en efficiënt vergaderen terwijl zij tegelijk veel negatiever zijn dan niet-raadsleden over de effectiviteit en efficiency van de raadsvergadering. Uit een nadere analyse van de antwoorden bij deze vraag blijkt dat hier vooral ergernis over (collega-)raadsleden speelt wanneer het gaat om het stellen van (schriftelijke) vragen over detailonderwerpen. De discussie over deze relatief kleine punten neemt in veel gemeenten te veel tijd in beslag. De negatieve beoordeling van een deel van de respondenten met betrekking tot het effectief gebruik maken

van de formele instrumenten van de raad, hangt hier mee samen. Uit een onderzoek onder griffiers en gemeentesecretarissen is gebleken dat in ongeveer de helft van de gemeenten de raad niet goed op de hoogte is van de haar ter beschikking staande instrumenten. Daarnaast vinden griffiers en gemeentesecretarissen in meerderheid dat de raad niet adequaat gebruik maakt van de haar ter beschikking staande instrumenten.²⁷⁶

Effectiviteit in de raadsvergadering wordt eveneens belemmerd doordat raadsleden er onvoldoende in slagen het debat op het juiste niveau te voeren. Het debatteren wordt in tabel 7.3 vaak genoemd als een competentie die verbetering behoeft. Met betrekking tot het debat zijn verschillende problemen te onderscheiden. Een eerste probleem is dat raadsleden juist tijdens de raadsvergaderingen moeilijk in staat blijken te zijn om hoofd- en bijzaken van elkaar te onderscheiden. Zij gebruiken dan niet alleen strategische details, maar blijven soms ook te lang op het detailniveau steken zonder dit te gebruiken als voorbeeld voor de te voeren hoofdlijnen. Een tweede probleem is dat raadsleden regelmatig te veel bezig zijn met het ter verantwoording roepen van het college in plaats van te discussiëren met collega-raadsleden. De kunst van het debatteren komt dan onvoldoende aan bod. Juist de politieke discussies waaruit de idealen van partijen blijken, zouden meer geleerd moeten worden in de raadsvergaderingen. Dit politieke debat moet voorafgaand aan nieuw beleid gevoerd worden. Te vaak wordt het debat nu achteraf, bij de verantwoording, pas gevoerd. Daarbij moet, in de derde plaats, niet uit het oog verloren worden dat raadsleden volksvertegenwoordiger zijn. Het debat moet daarom altijd in voor burgers begrijpelijke taal gevoerd worden. Bestuurlijk ingewikkelde termen kunnen hierin achterwege blijven. Een vierde punt dat regelmatig genoemd wordt rondom de competentie van het debatteren, is dat raadsleden over te veel onderwerpen willen meepraten. Daarmee neemt de kwaliteit, focus en vaardigheid op specifieke onderwerpen doorgaans af. Raadsleden worden herkenbaar en geloofwaardig als zij zich tot een gering aantal onderwerpen beperken.

Kunnen debatteren in openbare discussies



Grafiek 7.6: Competentie ‘kunnen debatteren in openbare discussies

Debatteren vraagt om vaardigheden. Deze vaardigheden worden aan het begin van een raadsperiode vaak geleerd in debattrainingen. Ook de kaderscholen en opleidingsinstituten van politieke partijen bieden doorgaans dergelijke debattrainingen aan. Debatteren is echter vooral een competentie die wordt geleerd door veelvuldig oefenen. Steeds wanneer raadsleden in debat gaan, moeten zij zich bewust zijn van het doel dat zij willen bereiken en zich daarop focussen. Dit vraagt om regelmatige feedback na afloop van de raadsvergadering. De vaardigheden met betrekking tot debatteren zijn belangrijk, maar daaraan gekoppeld speelt ook de inhoud van het debat een grote rol. Dit komt onder andere naar voren in de grote waarde die respondenten toekennen aan het uitleggen van standpunten en het vormen van een onafhankelijke mening over lokale aangelegenheden.

7.3.2 Competenties voor de specifieke context

Bij de competenties voor de specifieke context wordt ingegaan op de structuur rondom het raads-werk. Het gaat er hierbij om dat voor een raadslid duidelijk is welke positie hij of zij inneemt en welke mogelijkheden tot handelen hierbij bestaan. De (externe) sociale omgeving moet hierbij goed begrepen worden. Van belang is hier vooral het contact met de bevolking.²⁷⁷

²⁷⁶ Verhoeff en Wever, 2007, p. 78 - 79

²⁷⁷ Virtanen, 2000, p. 335

Oordeel over het belang van competenties voor de specifieke context bij raadsleden (uitgedrukt in percentages onder raadsleden (R) en niet - raadsleden (RN): 1 = onbelangrijk; 5 = belangrijk)					
	1 R - NR	2 R - NR	3 R - NR	4 R - NR	5 R - NR
Hoofd- en bijzaken kunnen onderscheiden	0% - 1%	0% - 1%	6% - 6%	37% - 45%	58% - 46%
Inventariseren van bij de bevolking levende gedachten	0% - 0%	2% - 2%	6% - 6%	37% - 44%	56% - 47%
In gesprek gaan met betrokken burgers	0% - 0%	0% - 1%	8% - 6%	38% - 53%	54% - 40%
Investeren in contacten met maatschappelijke organisaties	0% - 0%	1% - 0%	9% - 12%	40% - 55%	51% - 33%
Inleven in standpunten van anderen	1% - 0%	2% - 3%	13% - 9%	53% - 58%	31% - 30%
Op werkbezoek gaan	0% - 0%	2% - 2%	21% - 20%	43% - 52%	34% - 26%
Reeds gevoerd beleid communiceren richting de bevolking	2% - 2%	3% - 8%	24% - 19%	30% - 45%	41% - 26%
Vaardigheden in contact met media	0% - 0%	2% - 3%	26% - 19%	46% - 54%	26% - 24%

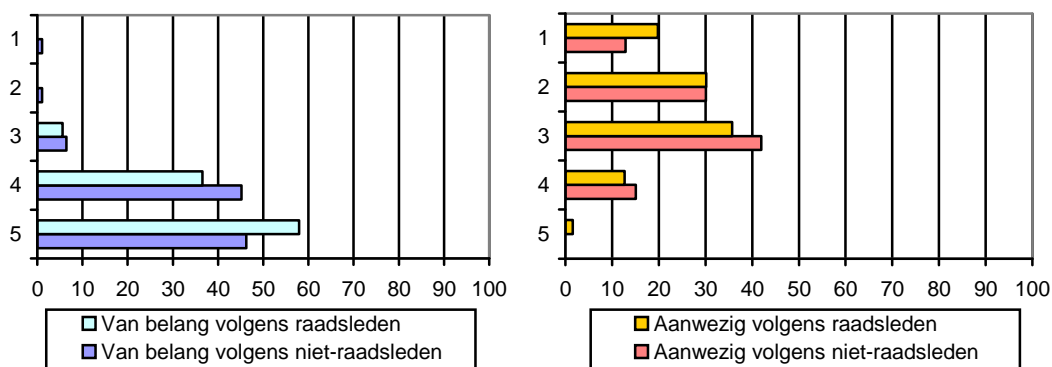
Tabel 7.6: Oordeel over het belang van competenties voor de specifieke context bij raadsleden

Oordeel over de aanwezigheid van competenties voor de specifieke context bij raadsleden (uitgedrukt in percentages onder raadsleden (R) en niet - raadsleden (RN): 1 = onvoldoende; 5 = voldoende)					
	1 R - NR	2 R - NR	3 R - NR	4 R - NR	5 R - NR
Op werkbezoek gaan	2% - 0%	10% - 14%	32% - 33%	41% - 49%	15% - 4%
In gesprek gaan met betrokken burgers	1% - 0%	16% - 9%	33% - 39%	40% - 45%	10% - 8%
Investeren in contacten met maatschappelijke organisaties	2% - 0%	9% - 14%	43% - 41%	39% - 39%	6% - 6%
Inventariseren van bij de bevolking levende gedachten	0% - 5%	13% - 13%	33% - 46%	40% - 38%	10% - 3%
Reeds gevoerd beleid communiceren richting de bevolking	4% - 1%	19% - 20%	46% - 61%	29% - 15%	2% - 2%
Vaardigheden in contact met media	4% - 1%	20% - 23%	46% - 51%	27% - 26%	3% - 0%
Inleven in standpunten van anderen	5% - 3%	24% - 20%	44% - 51%	25% - 22%	2% - 4%
Hoofd- en bijzaken kunnen onderscheiden	20% - 13%	30% - 30%	36% - 42%	13% - 15%	2% - 0%

Tabel 7.7: Oordeel over de aanwezigheid van competenties voor de specifieke context bij raadsleden

De meest opvallende competentie binnen dit onderdeel is het onderscheiden van hoofd- en bijzaken. Deze competentie is al eerder genoemd en kan eveneens geplaatst worden binnen de onderdelen taakcompetenties en politieke competenties. Uit de resultaten blijkt dat deze competentie van groot belang wordt geacht, maar dat deze daarnaast zeer onvoldoende aanwezig is bij raadsleden.

Hoofd- en bijzaken kunnen onderscheiden



Grafiek 7.7: Competentie 'hoofd- en bijzaken kunnen onderscheiden'

Rondom het kaderstellen en de competentie van het debatteren is eerder naar voren gekomen dat het belangrijk is dat raadsleden de geluiden van de bevolking oppakken. Dit kunnen strategische details zijn die hen kunnen helpen de hoofdlijnen van het beleid uit te zetten. Het verwijt aan raadsleden is echter dat zij zich verliezen in de bijzaken zonder tot de hoofdlijnen te komen. Voor een deel is het begrijpelijk dat raadsleden, die niet geschoold zijn in het opstellen van beleid, moeite hebben met het benoemen van hoofdzaken. Ook wordt het hen soms moeilijk gemaakt om hoofd- en bijzaken te onderscheiden doordat de informatiestroom vanuit het college en het ambtelijke apparaat onvoldoende helderheid over te benoemen hoofdlijnen bevat. Daarnaast kan het juist voor de gekozen volksvertegenwoordiging van belang zijn om zich bezig te houden met de dagelijkse problemen waar de eigen achterban mee worstelt. Toch zullen raadsleden zich erin moeten oefenen om zich steeds weer te wenden tot de hoofdzaken. Het is één van hun taken om het algemeen belang van de gemeente te dienen en daartoe de hoofdlijnen en aandachtspunten van het beleid te benoemen. Dat vereist de vaardigheid om op het juiste moment het onderscheid tussen hoofdlijnen en details te kunnen maken.

In het contact met de bevolking en maatschappelijke organisaties speelt een aantal competenties. Raadsleden worden geacht regelmatig in gesprek te gaan met de bevolking, bijvoorbeeld tijdens werkbezoeken. Daarbij moeten zij in staat zijn om de bij de bevolking levende gedachten te inventariseren. Zij moeten zich derhalve kunnen inleven in de standpunten van anderen. In het contact met de burger moeten raadsleden ook bereid zijn om verantwoording af te leggen over eerder gemaakte keuzes. Voor een deel van de raad ligt hier de sterkste kant. Een aantal raadsleden blijkt zeer goed in staat te zijn om contact te onderhouden met de bevolking. Er is ook een deel van de raad dat minder communicatief is ingesteld en zich bij voorkeur binnen het stadhuis bezighoudt met inhoudelijke zaken. Deze taakverdeling binnen fracties kan op een natuurlijke manier vorm krijgen en hoeft geen probleem te zijn. Pas wanneer er raadsleden zijn die in het geheel niet bereid zijn zich bezig te houden met de mening van de bevolking, kan zich een probleem voordoen. Raadsfracties zijn erbij gebaat om steeds weer te bezien of er voldoende contact is met de bevolking. Raadsleden moeten ervoor zorgen hun tijd op een dusdanige manier in te delen dat hier ook voldoende tijd voor beschikbaar blijft. Het risico bestaat dat zij door de omvang van vergaderstukken steeds verder het stadhuis ingetrokken worden en de voeling met de achterban langzamerhand verliezen.

Bij het contact onderhouden met de sociale omgeving van de gemeenteraad behoort ook het contact met de media. De media kunnen enerzijds onderwerpen aankaarten die van belang kunnen zijn voor raadsleden. Anderzijds kunnen de media richting burgers vertolken waar de gemeenteraad zich mee bezighoudt. Sommige gemeenteraden hebben een eigen pagina in een plaatselijke krant waar informatie kan worden opgenomen over het werk van de gemeenteraad. Andere gemeenten hebben te maken met kritische journalisten die nauwgezet volgen welke onderwerpen een belangrijke politieke lading hebben. Vooral in het laatste geval kan het van belang zijn dat raadsleden goed weten te vertolken hoe zij tegen de betreffende zaken aankijken. De bevolking kan zo betrokken worden bij de problematiek. Door woordvoerders in te zetten kan een politieke partij de informatiestroom vaak enigszins onder controle houden. Binnen iedere fractie zullen er mensen moeten zijn die goed contact onderhouden met de plaatselijke media, al is dit lang niet zo belangrijk als in de landelijke politiek. Plaatselijke huis-aan-huis bladen worden doorgaans slechter gelezen en hebben een minder grote uitwerking dan landelijke media.

7.3.3 Competenties in de bestuurlijke omgeving

Competenties in de bestuurlijke omgeving worden grotendeels gevormd door het netwerk dat raadsleden binnen het gemeentehuis opbouwen. Wanneer zij de juiste inzichten hebben in de actoren die van belang zijn om beleid te realiseren, kunnen zij veel bereiken. Dit vereist een attitude voor samenwerking en overleg en het ontwikkelen van kennis over beleidsobjecten. Door een goede positionering binnen de bestuurlijke omgeving van het raadswerk kan men een stevige positie verwerven die op de lange termijn veel voordelen oplevert.

Oordeel over het belang van competenties in de bestuurlijke omgeving bij raadsleden (uitgedrukt in percentages onder raadsleden (R) en niet - raadsleden (RN): 1 = onbelangrijk; 5 = belangrijk)					
	1 R - NR	2 R - NR	3 R - NR	4 R - NR	5 R - NR
Bestuurlijke taal en de taal van burgers naar elkaar weten te vertalen	1% - 1%	2% - 2%	11% - 11%	44% - 48%	42% - 38%
Gebruik weten te maken van ambtelijke bijstand en ondersteuning griffie	2% - 0%	3% - 0%	9% - 13%	46% - 50%	39% - 37%
Contact onderhouden met collega-raadsleden, fractiespecialisten, college- en	1% - 0%	4% - 2%	11% - 14%	53% - 53%	31% - 31%
Contact onderhouden met beslissers en belanghebbenden	1% - 0%	0% - 2%	17% - 25%	49% - 53%	33% - 20%
Inzicht hebben in beleidsprocessen	1% - 1%	1% - 2%	21% - 25%	48% - 51%	29% - 22%
Contact onderhouden met het college van burgemeester en wethouders	2% - 0%	7% - 3%	20% - 28%	47% - 46%	25% - 23%

Tabel 7.8: Oordeel over het belang van competenties in de bestuurlijke omgeving bij raadsleden

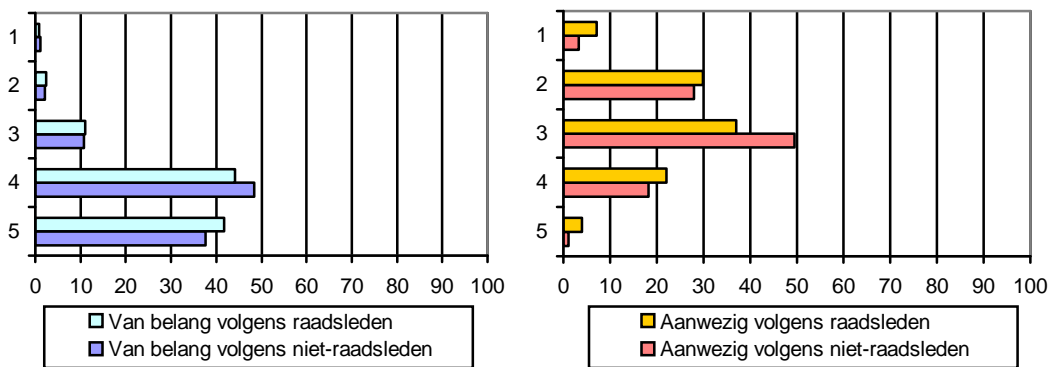
Oordeel over de aanwezigheid van competenties in de bestuurlijke omgeving bij raadsleden (uitgedrukt in percentages onder raadsleden (R) en niet - raadsleden (RN): 1 = onvoldoende; 5 = voldoende)					
	1 R - NR	2 R - NR	3 R - NR	4 R - NR	5 R - NR
Contact onderhouden met collega-raadsleden, fractiespecialisten, college- en	1% - 3%	7% - 5%	29% - 42%	43% - 41%	20% - 9%
Contact onderhouden met het college van burgemeester en wethouders	0% - 0%	6% - 12%	37% - 39%	41% - 45%	16% - 4%
Gebruik weten te maken van ambtelijke bijstand en ondersteuning griffie	2% - 5%	9% - 20%	28% - 42%	48% - 24%	13% - 9%
Contact onderhouden met beslissers en belanghebbenden	2% - 3%	15% - 13%	39% - 51%	36% - 30%	8% - 3%
Inzicht hebben in beleidsprocessen	2% - 1%	20% - 19%	54% - 51%	20% - 26%	3% - 3%
Bestuurlijke taal en de taal van burgers naar elkaar weten te vertalen	7% - 3%	30% - 28%	37% - 49%	22% - 18%	4% - 1%

Tabel 7.9: Oordeel over de aanwezigheid van competenties in de bestuurlijke omgeving bij raadsleden

Over de competenties in de bestuurlijke omgeving kan over het algemeen gezegd worden dat deze minder belangrijk gevonden worden dan de andere groepen competenties. Met name over het onderhouden van contacten binnen het gemeentehuis zijn de respondenten ook behoorlijk tevreden.

Op de grens tussen de contacten met de samenleving en de contacten binnen het gemeentehuis kan de competentie van het vertalen van bestuurlijke taal en de taal van burgers naar elkaar worden geplaatst. Deze competentie wordt binnen de groep van competenties in de bestuurlijke omgeving als meest belangrijk gezien. De respondenten zijn echter ook het minst tevreden over deze competentie.

Bestuurlijke taal en de taal van burgers naar elkaar weten te vertalen



Grafiek 7.8: Competentie 'bestuurlijke taal en de taal van burgers naar elkaar weten te vertalen'

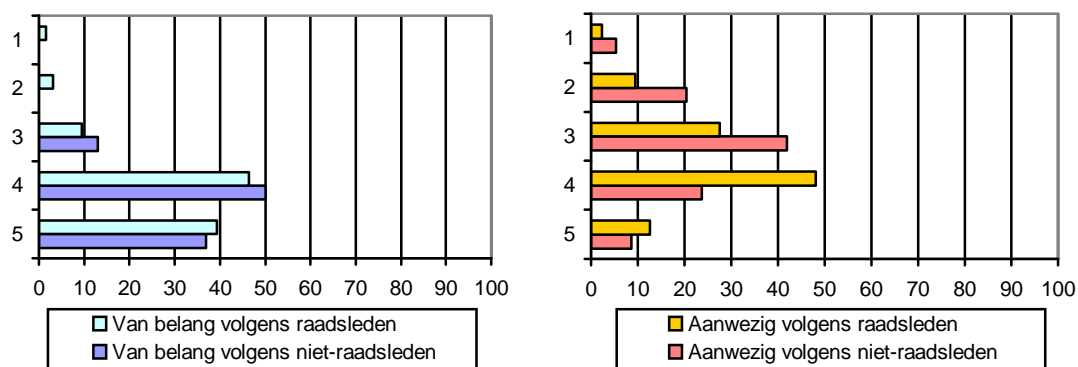
Voor volksvertegenwoordigers is het belangrijk om goed te kunnen luisteren naar de bevolking en tegelijk voor een eigen mening te staan. De vertaling van beleid richting burgers en van de taal van burgers richting beleid is daarbij een vak apart. Tijd besteden aan luisteren naar burgers en uitleggen wat een raadslid doet, is daarbij een eerste vereiste. Op een overzichtelijke, verstaanbare en concrete wijze kan men zo de bevolking overtuigen van het nut en de noodzaak van de gemeenteraad. De bevolking wil dat doorgaans horen. Zodoende ontstaat legitimatie voor het werk van de raad. Raadsleden krijgen allerlei signalen vanuit de bevolking, de kunst voor hen is om dit op het juiste abstractieniveau door te vertalen richting de raadsvergadering. Wanneer zij hier zelf niet goed toe in staat zijn, kunnen fractiegenoten hier een belangrijke helpende hand in bieden. Dan kan er een zinvolle discussie ontstaan waarbij de raad daadwerkelijk politiek bedrijft. De raad moet als het ware het evenwicht behouden tussen de bestuurlijke agenda, de politieke agenda en de maatschappelijke agenda.

Raadsleden kunnen contact met de bevolking bevorderen door bijvoorbeeld een spreekuur voor burgers te houden. Burgers weten doorgaans niet goed hoe zij in het ambtelijke apparaat hun weg moeten vinden en komen dan al snel terecht bij een raadslid uit de buurt. Wanneer een raadslid puur dienstverlenende tips geeft heeft dat vaak al grote gevolgen voor het imago van de raad. Dit hoeft dan ook niet tot cliëntelisme te leiden. Wanneer raadsleden zich toch laten inzetten voor een beperkte groep burgers, dan kunnen zij er door bijvoorbeeld de griffier op gewezen worden dat het algemeen belang hun eerste zorg moet zijn.

Het is belangrijk dat raadsleden aan burgers kunnen uitleggen waarom ze ergens toe besluiten. Het vertrouwen vanuit de maatschappij kan zo opgebouwd worden. Voor de besluitvorming die in het gemeentehuis plaatsvindt, is het van belang dat aan de wil van de bevolking gehoor gegeven wordt. Raadsleden zijn hier de best denkbare verbindende schakel tussen de bevolking en het bestuur. Zij moeten dan ook sensitiviteit ontwikkelen voor wat burgers willen. De raad moet daarom vroegtijdig betrokken worden bij besluitvormingsprocessen. In die processen moeten alle collegestukken begrijpelijk zijn voor de gemeenteraad. Wanneer raadsleden begrijpen wat het nut en de noodzaak van beleid zijn, kunnen zij het ook verkopen richting de samenleving. Volledig inzicht in alle beleidsprocessen is niet noodzakelijk. Het is wel nodig dat voor raadsleden duidelijk is op welke momenten zij invloed kunnen uitoefenen op het beleid.

Wat betreft het gebruik maken van ambtelijke ondersteuning en ondersteuning van de griffie is er een verschil in beleving tussen de raadsleden en andere groepen respondenten.

Gebruik weten te maken van ambtelijke bijstand en ondersteuning griffie



Grafiek 7.9: Competentie 'gebruik weten te maken van ambtelijke ondersteuning en ondersteuning griffie'

De raadsleden zelf zijn redelijk tevreden over de wijze waarop zij gebruik weten te maken van deze ondersteuning. Voornamelijk de adviseurs en griffiers vinden echter dat hier nog verbetering mogelijk is. Bij veel andere competenties zijn het juist de raadsleden die iets negatiever gestemd zijn over de eigen competenties. Dat het hier juist de adviseurs en griffiers zijn die aangeven dat er beter gebruik gemaakt kan worden van ondersteuning kan veroorzaakt worden doordat raadsleden onvoldoende bekend zijn met de mogelijkheden die er zijn om ondersteund te worden. Dit beeld wordt door diverse respondenten ook bevestigd.

7.3.4 Politieke competenties

Politieke competenties hebben te maken met macht en ideologie. De ideologie bepaalt mede de doelen die men als raadslid wil nastreven. Om deze doelen om te zetten in beleid en te komen tot gewenste resultaten moet op de juiste manier gebruik gemaakt worden van de machtsmiddelen die men heeft. Macht kan voortkomen uit de rollen die het raadslid vanuit de wet heeft toebedeeld gekregen, maar kan ook ontstaan door strategisch gedrag. Politieke competenties zijn onmisbaar om als raadslid tot resultaten te kunnen komen.²⁷⁸

Oordeel over het belang van politieke competenties bij raadsleden (uitgedrukt in percentages onder raadsleden (R) en niet - raadsleden (RN): 1 = onbelangrijk; 5 = belangrijk)					
	1	2	3	4	5
	R - NR	R - NR	R - NR	R - NR	R - NR
Verskillende belangen kunnen afwegen	0% - 0%	0% - 2%	2% - 4%	35% - 34%	63% - 59%
Effectief controleren van het college	0% - 0%	0% - 1%	6% - 2%	38% - 44%	56% - 53%
Publiekelijk verantwoorden van daden	0% - 0%	4% - 1%	11% - 15%	39% - 45%	46% - 39%
Beleid formuleren, kaders stellen	0% - 0%	1% - 0%	10% - 25%	46% - 29%	43% - 46%

Tabel 7.10: Oordeel over het belang van politieke competenties bij raadsleden

Oordeel over de aanwezigheid van politieke competenties bij raadsleden (uitgedrukt in percentages onder raadsleden (R) en niet - raadsleden (RN): 1 = onvoldoende; 5 = voldoende)					
	1	2	3	4	5
	R - NR	R - NR	R - NR	R - NR	R - NR
Verskillende belangen kunnen afwegen	3% - 2%	22% - 9%	37% - 40%	33% - 44%	6% - 5%
Publiekelijk verantwoorden van daden	8% - 1%	19% - 25%	43% - 51%	28% - 20%	2% - 3%
Effectief controleren van het college	8% - 2%	28% - 27%	40% - 40%	20% - 27%	5% - 4%
Beleid formuleren, kaders stellen	8% - 6%	23% - 39%	39% - 45%	28% - 18%	2% - 1%

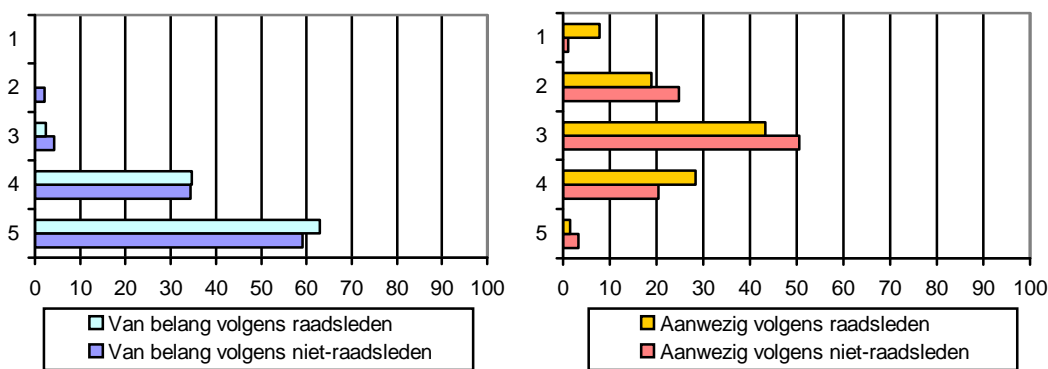
Tabel 7.11: Oordeel over de aanwezigheid van politieke competenties bij raadsleden

Ongeveer zestig procent van de respondenten ziet het afwegen van verschillende belangen als een erg belangrijke competentie. Toch blijken vooral raadsleden niet erg positief gestemd over de mate waarin belangen in de praktijk worden afgewogen. Een kwart van de raadsleden beoordeelt dit zelfs

²⁷⁸ Virtanen, 1996, p. 70

onvoldoende. De niet-raadsleden zijn hierover positiever gestemd. Elf procent van hen vindt dat de belangen onvoldoende worden afgewogen. Dat het afwegen van belangen voor raadsleden moeite kost, hangt samen met de (politieke) druk die op raadsleden wordt uitgeoefend. Vanuit de eigen politieke ideologie willen raadsfracties afwegingen maken die zij het beste achten voor de gemeente. Maar er kunnen daarbij allerlei individuele belangen vanuit de achterban van een partij of vanuit het college waarin een partij participeert een rol gaan spelen. Dit bemoeilijkt het maken van keuzes waarin de verschillende belangen op een eerlijke wijze worden afgewogen. Voor raadsfracties is het belangrijk om te proberen zoveel mogelijk onafhankelijk van de druk die op hen wordt uitgeoefend tot keuzes te komen. Vooral onder tijdsdruk blijkt dit soms moeilijk te zijn.

Verschillende belangen kunnen afwegen



Grafiek 7.10: Competentie 'verschillende belangen kunnen afwegen'

De andere politieke competenties die aan de respondenten zijn voorgelegd, scoren ongeveer gelijk. Het belang van de competenties wordt tamelijk hoog geacht. Het oordeel over de aanwezigheid van de betreffende competenties bij raadsleden is echter behoorlijk negatief. Gemiddeld vindt ongeveer een kwart tot een derde van de respondenten dat de competenties voldoende aanwezig zijn. Veertig tot vijftig procent kiest voor een gemiddelde tussen onvoldoende en voldoende, terwijl vijftien tot vijfenveertig procent kiest voor onvoldoende aanwezigheid van de competenties. Het formuleren van beleid wordt hier het slechts gekwalificeerd. Wellicht dat hier samenhang is met de slechte score die de competentie hoofd- en bijzaken onderscheiden behaalde. Juist voor het formuleren van beleid is dit een belangrijke vereiste.

7.3.5 Ethische competenties

Ethische competenties hangen samen met morele waarden en normen die binnen een organisatiecultuur gelden. Moreel gedrag, in de zin van onderscheiden wat goed en wat fout is, is de waardencompetentie die hierbij van belang is. Wetten en regels moeten gehouden worden om gerespecteerd te worden. Hierbij geldt niet als norm wat gangbaar is in het dagelijks leven, maar geldt dat wat werkelijk rechtvaardig is. Hierbij is de instrumentele competentie van het kunnen beoordelen en redeneren vereist. Doelen en processen moeten rechtmatig behaald worden. Zonder die ethische component kunnen de andere competentiegebieden niet goed functioneren.²⁷⁹ Met name in een voorbeeldfunctie als het raadslidmaatschap spelen de ethische competenties een belangrijke rol. De betrouwbaarheid van de gemeenteraad wordt mede bepaald door de ethiek van de raadsleden.

Oordeel over het belang van ethische competenties bij raadsleden (uitgedrukt in percentages onder raadsleden (R) en niet - raadsleden (RN): 1 = onbelangrijk; 5 = belangrijk)					
	1	2	3	4	5
	R - NR	R - NR	R - NR	R - NR	R - NR
Omkoping bewust tegen gaan	2% - 0%	1% - 5%	7% - 14%	10% - 24%	80% - 57%
Weerbaar zijn tegen cliëntelisme	0% - 0%	2% - 2%	11% - 13%	33% - 42%	55% - 43%
Het eigen functioneren kritisch evalueren	0% - 0%	1% - 3%	11% - 17%	36% - 35%	52% - 44%
Zelfstandig (onafhankelijk van het college) kunnen opereren	0% - 1%	1% - 1%	13% - 19%	44% - 42%	43% - 37%

Tabel 7.12: Oordeel over het belang van ethische competenties bij raadsleden

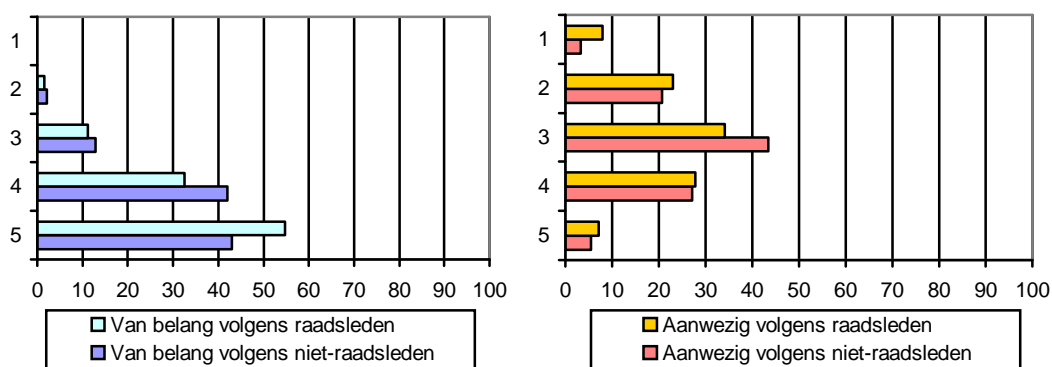
²⁷⁹ Virtanen, 2000, p. 336

Oordeel over de aanwezigheid van ethische competenties bij raadsleden (uitgedrukt in percentages onder raadsleden (R) en niet - raadsleden (RN): 1 = onvoldoende; 5 = voldoende)					
	1 R - NR	2 R - NR	3 R - NR	4 R - NR	5 R - NR
Omkoping bewust tegen gaan	3% - 4%	4% - 2%	13% - 30%	27% - 31%	53% - 32%
Weerbaar zijn tegen cliëntelisme	8% - 3%	23% - 21%	34% - 43%	28% - 27%	7% - 5%
Zelfstandig (onafhankelijk van het college) kunnen opereren	6% - 3%	20% - 22%	41% - 53%	28% - 20%	4% - 2%
Het eigen functioneren kritisch evalueren	13% - 13%	31% - 33%	35% - 44%	17% - 8%	4% - 2%

Tabel 7.13: Oordeel over de aanwezigheid van ethische competenties bij raadsleden

Met name raadsleden laten het grote belang dat zij hechten aan ethische competenties in hun beantwoording zien. Het bewust tegengaan van omkoping wordt het belangrijkste geacht. Een groot deel van de respondenten geeft ook aan dat raadsleden in de praktijk weerbaar zijn tegen omkoping. Over de weerbaarheid tegen cliëntelisme is men minder positief gestemd. Dertig procent van de raadsleden vindt dat zichzelf en hun collega's onvoldoende rekening houden met het algemeen belang en zich laten inzetten voor specifieke particuliere belangen. Hiermee komt de geloofwaardigheid van de gemeenteraad in het geding. Wanneer de bevolking het idee krijgt dat raadsleden zich alleen inzetten voor mensen uit de omgeving van de raad, neemt het vertrouwen in de gemeentelijke politiek naar alle waarschijnlijkheid af. Raadsleden moeten er steeds weer op gewezen worden dat iedere vorm van cliëntelisme zich zo uiteindelijk tegen hen keert.

Weerbaar zijn tegen cliëntelisme



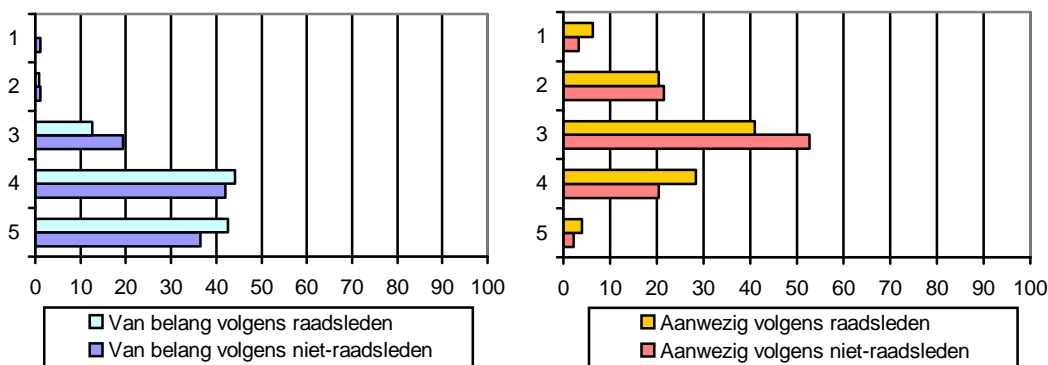
Grafiek 7.11: Competentie 'weerbaar zijn tegen cliëntelisme'

Uit een onderzoek naar belangenverstremgeling blijkt dat meer dan twintig procent van de raadsleden zegt dat belangenverstremgeling in hun gemeente geregeld of structureel voorkomt. Een zelfde hoeveelheid raadsleden denkt dat belangenverstremgeling niet voorkomt. De overige vijftig procent geeft aan dat in de eigen gemeente belangenverstremgeling weinig voorkomt. Ongeveer veertig procent van de raadsleden vindt dat er strenger moet worden toegezien op de naleving van regels rondom belangenverstremgeling.²⁸⁰

Met de invoering van het dualisme is het belangrijker geworden dat fracties onafhankelijk van het college tot een eigen positiebepaling komen in politieke debatten. Natuurlijk is er in de praktijk nog wel overleg tussen raadsfracties en de wethouder van de eigen partij, maar het kan niet meer zo zijn dat deze bij de fractievergaderingen bepaalt wat het standpunt van de partij moet zijn. Het dualisme vraagt van collegepartijen dat zij de politieke onafhankelijkheid meer dan voorheen tot uitdrukking brengen. Deze onafhankelijkheid is volgens de respondenten echter nog niet voldoende aanwezig. Ook uit de zelf genoemde voor verbetering vatbare competenties in tabel 7.3 blijkt dat dit onderwerp bij veel respondenten speelt. Voor een deel klinkt hierbij het verwijt dat collegepartijen te weinig kritisch zijn richting het college en de eigen wethouders. Maar wat ook regelmatig wordt genoemd is dat de gehele raad zich te veel laat leiden door de informatie die het college en de ambtelijke organisatie aanleveren. Daardoor vormen raadsleden onvoldoende hun eigen visie op de politieke dilemma's in de gemeente.

²⁸⁰ Hoogstad, 2007

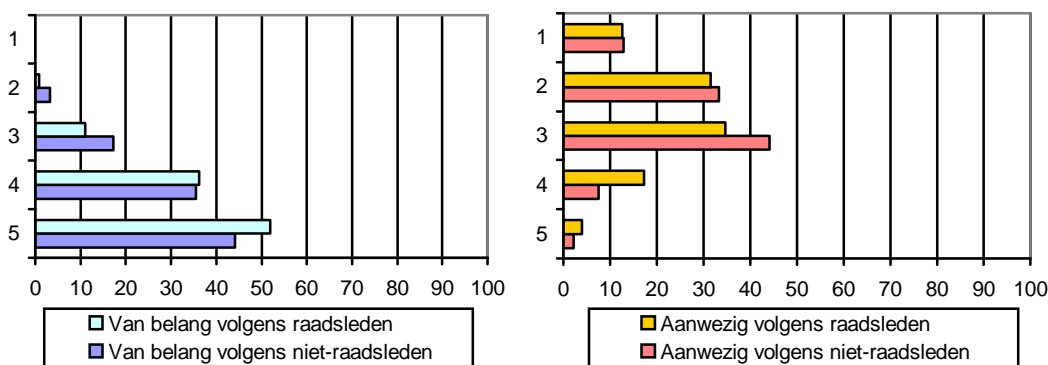
Zelfstandig (onafhankelijk van het college) kunnen opereren



Grafiek 7.12: Competentie 'zelfstandig kunnen opereren'

De ethische competentie die het minst aanwezig is volgens de respondenten, is het kritisch evalueren van het eigen functioneren door raadsleden. Het blijkt moeilijk te zijn om als politicus, een functie waarbij zelfvertrouwen en zelfverzekerdheid nogal eens van belang zijn, de eigen zwakten regelmatig kritisch onder ogen te zien. Veel fracties blijken niet regelmatig te evalueren. In de private sector is zelfreflectie ver doorgevoerd, maar rondom politici in het publieke domein is er bijna geen sprake van reflectie en evaluatie. Fracties zouden meer structureel moeten evalueren of de gestelde doelen bereikt worden met de inzet van de fractieleiden. Maar ook andere partijen zoals de burgemeester en de griffier kunnen zo nu en dan een spiegel voorhouden aan de raad.

Het eigen functioneren kritisch evalueren



Grafiek 7.13: Competentie 'het eigen functioneren kritisch evalueren'

7.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het functioneren van raadsleden in de huidige praktijk aan bod gekomen. Bij de bespreking van het algemene functioneren van raadsleden en de daarbij behorende drie rollen van de raad is opgevallen dat de volksvertegenwoordigende rol het best beoordeeld wordt. De kaderstellende en controlerende rol worden echter veel minder goed bevonden waardoor het gemiddelde oordeel over het functioneren van raadsleden minder goed uitvalt.

De verschillende competenties zijn vervolgens behandeld aan de hand van de indeling die gemaakt is volgens het competentieschema van Virtanen.²⁸¹ Bij de taakcompetenties worden competenties rondom het voeren van het debat belangrijk gevonden. Specifieke deskundigheid wordt niet van ieder raadslid verwacht. Van de competenties voor de specifieke context is met name het hoofd- en bijzaken onderscheiden van belang. Op dit gebied valt nog veel te winnen. De competenties in de bestuurlijke omgeving zijn redelijk goed aanwezig bij raadsleden. Met name de contacten binnen het gemeentehuis verlopen goed. Het vertalen van bestuurlijke taal richting burgers kost hen meer moeite. Hoewel de politieke competenties van groot belang worden geacht is men vaak nog ontevreden over het huidige functioneren van raadsleden op dit gebied. Het kritisch evalueren van het eigen functioneren door raadsleden is een ethische competentie die de nodige aandacht vraagt. Raadsleden vinden dit belangrijk maar komen hier onvoldoende aan toe.

²⁸¹ Zie paragraaf 6.7

8 Professionalisering van raadsleden

8.1 Inleiding

Nadat we het gewenste functioneren van raadsleden op de verschillende competentiegebieden hebben kunnen vergelijken met de aanwezige competenties bij raadsleden, is duidelijk geworden dat er veel potentieel tot verbetering aanwezig is bij de verschillende competenties. Hierbij kan echter wel de vraag gesteld worden in hoeverre het gewenst is dat raadsleden steeds verder professionaliseren. Want past dit nog wel bij de oorspronkelijke bedoeling van het zogenaamde lekenbestuur? Daarnaast is het van belang om te weten welke actoren verantwoordelijkheid dragen rondom het functioneren van raadsleden. In dit hoofdstuk wordt naar een antwoord op deze vragen gezocht. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan de rol die de griffier kan spelen rondom het functioneren van raadsleden. Dit hoofdstuk is in grote mate gebaseerd op de interviews die zijn gehouden met deskundigen. Daarnaast worden resultaten van de vragenlijst (bijlage 3) gepresenteerd.

8.2 Amateur of professional

Discussies over professionalisering van de gemeenteraad zijn in de afgelopen jaren diverse kanten op gegaan. Het gevolg hiervan kan zijn dat met een heel verschillend beeld in het achterhoofd gedacht wordt over professionalisering van raadsleden. Er is bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de omvang van het raadswerk.²⁸² Enkele deskundigen pleiten er voor om met name in de grote steden het raadslidmaatschap tot een fulltimebaan te maken. Anderen kiezen juist voor een uitbreiding van de omvang van de gemeenteraad zelf en pleiten voor meer raadsleden die per persoon minder tijd kwijt zijn. Hiermee samenhangend is regelmatig gesproken over de beloning voor raadsleden. Wanneer het raadswerk meer als een baan gezien wordt, kan er ook een hogere beloning uitgekeerd worden en wordt het raadswerk wellicht voor meer mensen aantrekkelijk.

Een andere discussie rondom het raadslidmaatschap waarbij de term professionalisering regelmatig valt, is de discussie over het stellen van ingangseisen voor raadsleden. Er kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan een bepaald opleidingsniveau dat voor het raadslidmaatschap vereist is. Voorstanders van deze visie zijn van mening dat de rollen die raadsleden toebedeeld gekregen hebben zo ingewikkeld zijn dat deze alleen door hoogopgeleide mensen uitgevoerd kunnen worden. Dit zou echter ingaan tegen het volksvertegenwoordigende karakter van de raad die als afspiegeling van de bevolking zijn legitimatie heeft.

Rondom de afspiegeling van de bevolking wordt ook regelmatig nagedacht over ondervertegenwoordigde groepen burgers. Een ideale gemeenteraad zou bijvoorbeeld evenveel vrouwen als mannen moeten hebben. Men kan ook denken aan een bepaald percentage raadsleden van niet Nederlandse herkomst. De afspiegeling van de bevolking wordt dan zo perfect mogelijk vormgegeven binnen de verkiezingslijsten van de politieke partijen.

Hoewel deze discussies zeker hun waarde hebben, worden zij in dit onderzoek niet bedoeld wanneer over professionalisering gesproken wordt. In dit onderzoek wordt uitgegaan van een lekenbestuur dat de gemeenteraad vormt. Als volksvertegenwoordiging behoren raadsleden met een zeker amateurisme hun rol te vervullen. Zij moeten niet de taken van het bestuur van de gemeente willen overnemen. Toch is het wel noodzakelijk dat raadsleden, gezien de rollen die zij vervullen binnen het gemeentelijke stelsel, hun amateurisme zo goed mogelijk vorm geven. Ook een politicus mag streven naar ambitieuze doelen met betrekking tot ontwikkeling van de eigen competenties. Bovendien wordt er van een gemeenteraad veel verwacht. Raadsfracties moeten zichzelf daarom doelen stellen die regelmatig geëvalueerd worden. Wanneer een raad op deze manier zijn functioneren probeert te verbeteren kan hij in haar zittingsperiode steeds meer uitgroeien tot een geheel van professionele amateurs. Daarvoor is dus geen hoog opleidingsniveau vereist, maar mag wel verwacht worden van raadsleden dat zij bereid zijn te leren van de ervaringen die zij opdoen gedurende hun raadsperiode. In die zin wordt professionaliteit van raadsleden verwacht. Professionalisering is dan de versterking van het lerend vermogen van de raad. Rondom professionalisering van het amateurisme van de raad is onder andere een belangrijke taak weggelegd voor raadsleden zelf, politieke partijen en griffiers.

8.3 De rol van de politieke partij

Politieke partijen hebben een belangrijke functie als het gaat om rekrutering van kandidaten voor het raadslidmaatschap. Voor veel partijen speelt echter het probleem dat het moeilijk is om goede kandidaten te vinden. Politieke partijen hebben al vele jaren te maken met een afnemend aantal

²⁸² Zie bijvoorbeeld Beukenholdt-ter Mors, Cachet, Daemen, Ringeling en Schaap, 2003

leden. Dit zorgt ervoor dat het ook moeilijker is om binnen het beperkte aantal leden de juiste mensen te vinden. De eigen ledenadministratie vormt dan een te smalle basis voor een goede raadsfractie. Bovendien wil een deel van de leden van politieke partijen absoluut geen raadslid worden. Anderen zijn soms juist te ambitieus en zijn op zoek naar een betere carrière waarin het raadslidmaatschap goed van pas komt. Gezien de belasting die het raadslidmaatschap met zich meebrengt, bijvoorbeeld in het aantal uren dat gemiddeld per week besteed wordt, is het niet vreemd dat veel mensen het raadslidmaatschap moeilijk kunnen combineren met hun baan. Bovendien is de status die het raadslidmaatschap met zich meebrengt in de laatste decennia steeds verder afgenomen. Deze verschillende aspecten zetten bij elkaar een enorme druk op het raadslidmaatschap.

8.3.1 Rekrutering van raadsleden

Voor politieke partijen betekent dit dat zij meer tijd nodig hebben om tot een goede kandidatenlijst te komen. Veel politieke partijen beginnen pas met het zicht op de verkiezingen, een half jaar van tevoren, met de procedures voor het zoeken naar geschikte kandidaten. Wanneer zij direct na de verkiezingen beginnen met het zoeken naar kandidaten, bestaat er een veel grotere kans op een goed samengestelde kandidatenlijst. Nu het aantal leden van politieke partijen sterk is afgenomen, kost het ook meer tijd om mensen op het spoor te komen. Wanneer er geschikte kandidaten gevonden zijn, is het belangrijk dat zij goed kunnen nadenken of het raadslidmaatschap hen ligt en of het voor hen voldoende toevoegt. Wanneer mensen bereid zijn om zich volledig in te zetten voor een politieke partij, kan vervolgens het partijlidmaatschap alsnog worden aangegaan. Partijen die hier werkelijk tijdig en overtuigend op inzetten blijken in de praktijk tot een verfrissende instroom van nieuwe raadsleden te komen.

Uit de interviews die voor dit onderzoek zijn gehouden met deskundigen, blijkt dat deze veel kritiek hebben op de wijze waarop fracties hun kandidatenlijsten samenstellen. Te vaak worden onder tijdsdruk kandidaten op de verkiezingslijst geplaatst zonder dat voldoende is nagegaan wat deze mensen aan kwaliteit in huis hebben. Politieke partijen letten dan onvoldoende op de competenties van raadsleden. De beste kandidaten komen wel boven aan de lijst te staan, maar bij een grote fractie worden toch vaak ook de lager geplaatsten gekozen. Van aanvullende competenties op fractieniveau is dan onvoldoende sprake. Juist de fracties zouden op competentiegebied een ideale samenstelling van de lijst moeten hebben. In de praktijk worden criteria als man/vrouw verhouding nu vaak boven de competenties van de betreffende kandidaten gesteld. Dat terwijl de uitstraling van een partij met name wordt bepaald door de aanvullende werking die raadsleden op elkaar hebben. Een fractie moet bijvoorbeeld niet bestaan uit enkel raadsleden die geschikt zijn voor het fractievoorzitterschap, er zijn evengoed financieel specialisten nodig. De verschillende stijlen van raadsleden die omschreven zijn door Tops en Zourides kunnen allemaal van belang zijn voor een raadsfractie.²⁸³ Politieke partijen zouden meer aan de hand van competentieprofielen hun kandidatenlijst moeten samenstellen om te kunnen komen tot een goed functionerende fractie.

8.3.2 De raadsfractie

De verantwoordelijkheid voor het functioneren van raadsleden wordt vooral neergelegd bij de politieke partij. Ongeveer zeventig procent van de respondenten vindt dat deze hiervoor het initiatief moeten nemen.

Stelling: Het is de verantwoordelijkheid van politieke partijen dat raadsleden goed functioneren (uitgedrukt in percentages onder raadsleden (R) en niet - raadsleden (RN): 1 = geheel oneens; 5 = geheel eens)				
1	2	3	4	5
R - NR	R - NR	R - NR	R - NR	R - NR
2% - 1%	12% - 14%	13% - 19%	45% - 42%	28% - 24%

Tabel 8.1: Verantwoordelijkheid politieke partijen voor het functioneren van raadsleden

Toch zijn bijna alle deskundigen van mening dat er op fractieniveau veel te weinig aandacht is voor het functioneren van de raadsleden. Voorafgaand aan een raadsperiode wordt onvoldoende vastgesteld welke doelen de raadsleden individueel en als fractie nastreven. Gedurende de raadsperiode wordt bovendien nauwelijks aandacht besteed aan evaluatie. Er zijn uitzonderingen van fracties waar men onderling functioneringsgesprekken houdt, maar dit beperkt zich vaak maar tot een enkele fractie per gemeente. De raadsleden komen hierdoor onvoldoende tot ontwikkeling gedurende hun raadslidmaatschap. Onder tijds- en werkdruk dreigen de ambities van de fracties zo al snel na de verkiezingen te verdwijnen. Bovendien blijken ook de besturen van politieke partijen onvoldoen-

²⁸³ Zie paragraaf 5.5.3

de in staat om het functioneren van hun fractie voldoende te beoordelen. De dreiging van een fractie waarin iedereen een eigen weg bewandelt, neemt daarmee toe.

Toch zijn er ook positieve zaken te benoemen rondom de aandacht die fracties van politieke partijen besteden aan het eigen functioneren. Met name de partijen die ook landelijk een eigen bureau hebben, kunnen trainingen aanbieden die georganiseerd worden door het eigen opleidingsinstituut of de kaderschool. Hier ligt tegelijk een probleem voor lokale partijen, die deze mogelijkheid vaak niet hebben. Fracties gebruiken het geld dat zij ontvangen vaak ook voor het inhuren van expertise of het deelnemen aan allerlei cursussen. Hiermee kan de eigen vaardigheid getraind worden. Toch lijkt het erop dat fracties en de raad als geheel vaak niet direct aanvragen doen voor meer scholing en training. Over het algemeen bestaat er een angst dat dit het beeld kan oproepen dat de gemeenteraad gemeenschapsgeld gebruikt om er zelf beter van te worden.

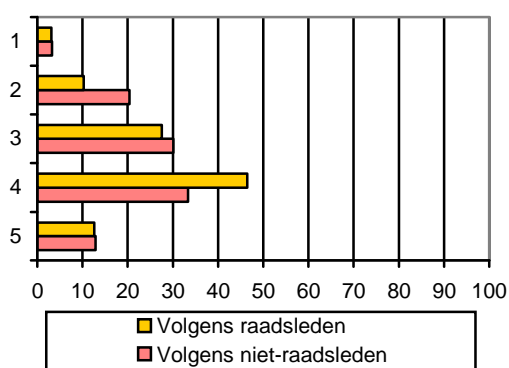
8.3.3 Het individuele raadslid

Bij de bespreking van de ethische competenties, in hoofdstuk 7, bleek al dat de competentie van het ‘kritisch evalueren van het eigen functioneren’ behoorlijk slecht scoorde. In de vorm van een stelling is deze vraag opnieuw voorgelegd aan de respondenten.

Stelling: Raadsleden zijn onvoldoende kritisch over het eigen functioneren (uitgedrukt in percentages onder raadsleden (R) en niet - raadsleden (RN): 1 = geheel oneens; 5 = geheel eens)				
1	2	3	4	5
R - NR	R - NR	R - NR	R - NR	R - NR
3% - 3%	10% - 20%	28% - 30%	46% - 33%	13% - 13%

Tabel 8.2: Vermogen tot zelfkritiek raadsleden

Raadsleden zijn onvoldoende kritisch over het eigen functioneren



Grafiek 8.1: Vermogen tot zelfkritiek raadsleden

Opnieuw blijkt dat men vindt dat raadsleden kritischer mogen zijn richting het eigen functioneren. Bijna zestig procent van de raadsleden is het met de stelling eens. Zesenvestig procent van de niet-raadsleden is het met de stelling eens. Het is opvallend dat de raadsleden zelf hier aangeven dat zij moeite hebben met een gedegen kritische blik richting het eigen functioneren. Het lijkt erop dat zij hier meer op gewezen willen worden. Wanneer individuele raadsleden niet kritisch genoeg naar zichzelf kijken, heeft dit uiteindelijk invloed op het functioneren van de fracties en de gehele raad. Al eerder is opgemerkt dat het voor politici moeilijk is om de zwakke kanten van het eigen functioneren bloot te leggen. Dit zou raadsleden van andere partijen een voordeel kunnen brengen. Nu echter blijkt dat een groot deel van de raadsleden het erover eens is dat zij onvoldoende kritisch zijn richting het eigen functioneren, kan dit een aanzet zijn om gezamenlijk te besluiten meer aandacht te besteden aan zelfreflectie. Dit sluit aan bij de metacompetentie van het adaptief vermogen die wordt genoemd door Noordegraaf.²⁸⁴ Het raadslidmaatschap vraagt om het besef van verhoudingen, spanningen en dilemma's. Dit vraagt om de vaardigheid om het eigen functioneren continu kritisch te bezien.

8.4 De omgeving van de raad

Raadsleden zijn, met name rondom de raadsvergaderingen, voor hun functioneren mede afhankelijk van het college en de ambtelijke organisatie. Wanneer ambtenaren de raad onvoldoende benutten als vooruitgeschoven burgers is het mede aan hen te wijten wanneer de raad niet goed functio-

²⁸⁴ Zie paragraaf 3.5

neert. Het is vaak aan de ambtelijke organisatie om bij het opstellen van beleid rekening te houden met de gemeenteraad. Deze moet voldoende duidelijke keuzemogelijkheden krijgen voorgelegd om tot afgewogen keuzes te komen.

Juist de ambtelijke organisatie heeft de beschikking over professionals: beroepsbeoefenaren die tot taak hebben beleidsnota's te schrijven. Maar de ambtelijke organisatie is niet deskundig op het gebied van politiek. Die taakverdeling moet steeds helder zijn. Wanneer vanuit het ambtelijke apparaat op het juiste niveau stukken worden aangeleverd, kan de raad daarmee daadwerkelijk politiek bedrijven. Die randvoorwaarde is belangrijk en verdient steeds weer aandacht. De kritiek op de ambtelijke organisatie is dat zij regelmatig verkeerde verwachtingen heeft van de gemeenteraad. Wanneer raadsleden onvoldoende deskundige vragen stellen, reageren ambtenaren soms teleurgesteld. Dit leidt regelmatig tot een onprofessionele houding waarbij onterecht verwijten worden gemaakt richting de gemeenteraad. De gemeenteraad is immers geen raad van deskundigen maar van leken. Anderzijds moet de raad er begrip voor hebben dat bij ambtenaren een loyaliteitsprobleem kan ontstaan wanneer raadsleden zich bij hen vervoegen voor ambtelijke bijstand. Dit verstoort de verhouding tussen raad en ambtelijke organisatie in diverse gemeenten ook.²⁸⁵ Als voorzitter van de gemeenteraad en het college kan de burgemeester een rol vervullen wanneer dergelijke problemen (dreigen te) ontstaan.

8.5 De rol van de griffier

Artikel 107a van de Gemeentewet, waarin de omschrijving van de taak van de griffier is beschreven, biedt veel ruimte aan de gemeenteraad voor een eigen invulling van het takenpakket van de griffier. Het artikel luidt:

1. De griffier staat de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde
2. De raad stelt in een instructie nadere regels over de taak en bevoegdheden van de griffier.

Per gemeente kan de invulling van de functie dus verschillen. Afhankelijk van de invulling kan de griffiersfunctie daarom uiteenlopen van puur secretariael tot een zeer inhoudelijke functie.²⁸⁶ Aan het begin van de eerste raadsperiode waarin de griffier werkzaam was, werd het onderscheid gemaakt tussen de proceduregriffier en de procesgriffier, waarbij de laatstgenoemde niet alleen procedurebewaker is maar tevens procesadviseur, inhoudelijk adviseur, vertegenwoordiger en leider. De functie van procesgriffier wordt door velen gezien als de hoofdstroom in de ontwikkeling van de griffier. Vanuit de omschrijving van de procesgriffier wordt inmiddels steeds meer gewerkt aan een eenduidig profiel voor de griffier van de toekomst: een stevige griffier die ook ruim na de invoering van het dualisme een belangrijke positie inneemt in de gemeentelijke politiek.²⁸⁷

Aan de respondenten is gevraagd welke rol de griffie kan vervullen met betrekking tot het functioneren van raadsleden. De vijf rollen die het meest genoemd werden, zijn opgenomen in tabel 8.3.

Rol	Adviseurs, burgemeesters, gemeentesecretarissen (58 items genoemd)	Griffiers (84 items genoemd)	Raadsleden (193 items genoemd)
Procesondersteuning	16	19	62
Advisering	12	13	36
Feedback geven	9	10	27
Coachen	7	11	25
Opleiding/training/cursussen	5	9	23

Tabel 8.3: Rollen voor de griffie

8.5.1 Procesondersteuning

De rol die het meest genoemd wordt is die van procesondersteuner. De basisvoorwaarde voor de griffie wordt gevormd door het uitvoeren van organisatorische taken op procesgebied. De primaire processen van de raad kunnen daarin worden ondersteund. Hierbinnen kunnen secretariële en logistieke taken worden onderscheiden. Onder de secretariële taken valt dan het ondersteunen van de raad ten aanzien van commissievergaderingen, raadsvergaderingen, hoorzittingen en andere bijeenkomsten. De griffier zorgt ervoor dat de inhoud van bijeenkomsten is afgestemd in het presidium van de raad. Ook draagt hij zorg voor de planning van agendering, de vergaderruimte en de notulen. Onder de logistieke taken valt het aanleveren van stukken aan de raad. De griffier draagt zorg voor

²⁸⁵ Westerbeek en Broeksteeg, 2006, p. 1 - 9

²⁸⁶ Verhoeff en Wever, 2007, p. 23 - 24

²⁸⁷ Beleid en Management Consultants, 2007, p. 81

de volledigheid en tijdigheid van commissie- en raadsstukken en andere relevante informatie die raadsleden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken. Ook draagt de griffier zorg voor archivering. Wanneer de griffier alleen deze organisatorische taken uitvoert, is sprake van een procedurgriffier. In de praktijk komt dit weinig voor.

Door de procesondersteuning op orde te hebben kan de griffier indirect van grote betekenis zijn voor het functioneren van raadsleden. Wanneer de raad verzekerd kan zijn van een goed werkende ondersteuning kan hiermee veel tijd bespaard worden rondom de voorbereiding voor vergaderingen. De tijdsbewaking van de griffier kan bovendien voorkomen dat de raad te laat op de hoogte is van de mogelijkheden die zij heeft om besluitvorming te beïnvloeden. Bij goede procesondersteuning kan de raad meer tijd krijgen om te investeren in activiteiten buiten de raadsvergaderingen om. De griffier kan bovendien op verzoek van de raad een rol spelen bij het vinden van alternatieve vormen van vergaderen en het contact met burgers. Bijvoorbeeld rondom het organiseren van werkbezoeken of Politieke markten kan de griffie veel ondersteunend werk verrichten. Gemeenten die hierin voorop lopen zouden meer vrijheid moeten krijgen om te experimenteren met nieuwe werkwijzen. Een artikel in de Gemeentewet waarin onder voorwaarden de legitimatie voor experimenteren door gemeenten wordt gegeven, zou hier een oplossing kunnen bieden. Zo kunnen koplopers ontstaan die hun best-practices delen met andere gemeenten. De griffier kan de raad hierin helpen door de verantwoordelijkheid te nemen voor het procesverloop. Wanneer de griffier op dit gebied werk verricht, komt het contact met de burger aan de orde. De griffier faciliteert dan de communicatie van de raad met de bevolking.

8.5.2 Advisering

De adviesrol van de griffie gaat een stap verder dan de procesondersteuning. Als adviseur kan de griffier de raad behoeden voor foute beslissingen, bijvoorbeeld als iets wettelijk niet mag of onvoldoende beargumenteerd is. De griffier biedt hiertoe steun bij het opstellen van moties, amendementen, raadsbesluiten en voorstellen of adviseert verbeterpunten na het opstellen ervan.²⁸⁸ Rondom professionalisering van de formele rechten (de instrumenten die de raad ter beschikking staan) die de raad heeft, kan de griffier dus veel betekenen. Met name voor beginnende raadsleden kan de griffier adviseren bij het gebruik maken van de instrumenten. Het op de juiste momenten inzetten van het meest geschikte instrument vereist ervaring en deskundigheid. Als onafhankelijk adviseur kan de griffier hierin raadsleden bijstaan wanneer het adviesen betreft die geen politieke lading hebben. Door goede onafhankelijke adviezen over de inzet van raadsinstrumenten kunnen alle raadsleden meer politiek effect bereiken met minder inspanning.

Beleidsprocessen hebben vaak een lange doorlooptijd. Het kan voor raadsleden moeilijk zijn om te voorzien op welke momenten zij het beste invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming. De griffier kan hen hierin adviseren. De griffier heeft vaak al langer ervaring met de gemeentelijke organisatie en kan zo meer inzicht hebben in gemeentelijke beleidsprocessen. Het is daarbij cruciaal dat de griffier goede contacten onderhoudt met de ambtelijke organisatie. De griffier kan bijvoorbeeld in overleg met de gemeentesecretaris en de burgemeester veel betekenen voor de gemeenteraad. Raadsleden zelf zijn vaak niet in de gelegenheid om direct informatie te verkrijgen bij de ambtelijke organisatie. De griffier kan dan een bemiddelende functie vervullen en signaleren welke onderwerpen voor de raad relevant zijn. De griffier kan zo een scharnierfunctie hebben tussen de raad en de ambtelijke organisatie. In grotere gemeenten zijn er griffiers die de vergaderstukken van de ambtelijke organisatie doornemen en voorzien van een oplegnotitie voor de gemeenteraad. Hierin staan de belangrijkste gegevens uit de stukken vermeld en wordt aangegeven wat de belangrijkste dilemma's zijn waar de raad zich over moet buigen.

Ook kan de griffier als adviseur actief zijn op het gebied de invoering van een nieuwe planning en control cyclus of besluitvormingsprocessen, informatiesystemen, financiële processen, communicatiesystemen of het optimaliseren van de vergaderstructuur. Rondom dergelijke veranderingen in de structuur en organisatie van het raadswerk kan de griffier informatie inwinnen bij andere gemeenten. Aan de raad kunnen dan verschillende keuzemogelijkheden worden voorgelegd.

8.5.3 Feedback geven

Als derde rol voor de griffier wordt door de respondenten het 'feedback geven' genoemd. Daar waar raadsleden aangeven moeite te hebben met het kritisch evalueren van het eigen functioneren kan de griffier een belangrijke rol spelen. Dit kan professionalisering van raadsleden op verschillende fronten tot gevolg hebben.

²⁸⁸ Beleid en Management Consultants, 2007, p. 28 - 29

De griffier moet echter wel met terughoudendheid deze rol vervullen en kan dit alleen doen wanneer er voldoende wederzijds vertrouwen bestaat. De griffier kan raadsleden confronteren met voorzichtige vragen waardoor raadsleden een spiegel krijgen voorgehouden. De griffier moet hierin geen onderwijzende functie vervullen maar als gelijkwaardige partner het beste voor de gehele raad zoeken. Sommige griffiers voeren aan het begin van een raadsperiode gesprekken met raadsleden of raadsfracties. Hierin komt aan de orde welke doelen raadsleden zichzelf stellen. De griffier kan vervolgens gaandeweg de raadsperiode de raadsleden confronteren met de gestelde doelen en hen helpen om voldoende focus te behouden. Wanneer raadsleden dreigen te verzanden in cliëntelisme kan de griffier hen hierop wijzen. Het feedback geven gebeurt hierdoor vaak op informele basis, na vergaderingen of in de wandelgangen van het gemeentehuis. Ook aan het einde van een raadsperiode kan de griffier een rol spelen rondom de evaluatie en overdracht van de afgelopen periode.²⁸⁹

8.5.4 Coachen

In het verlengde van de adviserende rol en het feedback geven door de griffier ligt de coachende rol. De combinatie van het de raad bewust maken van zijn gedrag en tegelijk vraagbaak en klankbord zijn maakt van de griffier een coach. De griffier kan de raad erop wijzen als het meebesturen de plaats in gaat nemen van kaderstelling en aansporen tot concreetheid en goede voorbereiding. De griffier kan de gemeenteraad zo steeds uitdagen om een stap verder te denken. Op bijna alle competentiegebieden van de raad kan de griffier een coachende rol vervullen die het functioneren van de raad kan verbeteren. Het lerend vermogen van de raad kan door de griffier vergroot worden.

De coachende griffier kan de raad leren om voor zichzelf op te komen. De spiegel die de griffier voorhoudt kan leiden tot ambities van de raad. De raad heeft als hart van de lokale democratie recht op kwaliteit in de begeleiding. Ze mag verlangen dat daar voldoende geld en een professionele griffie voor beschikbaar worden gesteld. De gekozen burgers hebben recht op die kwaliteit.

8.5.5 Opleiding, training, cursussen

De kwaliteit van de raad kan bevorderd worden door training. De griffier dient de raad waar gewenst cursussen en trainingen aan te bieden. Dit begint vaak al aan het begin van een raadsperiode als voor de nieuwe raad een programma wordt samengesteld om in te kunnen werken. De trainingen die de griffier aanbiedt hebben het voordeel dat zij raadsbreed zijn. De gemeenteraad krijgt dus in de breedte de kans om zich te ontwikkelen. De trainingen die politieke partijen zelf aanbieden zijn bovendien vaak niet toegespitst op het eigene van de plaatselijke politieke en bestuurlijke cultuur.

De specifieke vaardigheden en competenties die het raadslidmaatschap vereisen kunnen gedurende de raadsperiode steeds verder ontwikkeld worden. De raad moet hiertoe zelf bereid zijn en tijd vrij maken voor trainingsprogramma's.²⁹⁰ Trainingen vinden plaats op allerlei terreinen. Naast algemene visietrajecten vinden regelmatig specifieke trainingen plaats, zoals: vergadertraining, voorzitters-training, debattraining, mediatraining, training rekenkamer, financiën voor raadsleden, en training in timemanagement. Raadsleden hoeven niet alle trainingen te volgen. Zij kunnen zelf, eventueel in overleg met de griffier, bepalen welke competenties investering nodig hebben. Ook door middel van presentaties of expertmeetings kunnen raadsleden geschoold worden op specifieke terreinen.

8.6 Begrenzing van de griffierstaken

In de gemeentelijke organisatie neemt de griffier een bijzondere positie in. Het werk van de griffier is gericht op raden, raadscommissies, raadsfracties en individuele raadsleden. Bij het vervullen van de functie heeft de griffier daarnaast veel contacten met het college van burgemeester en wethouders en via de gemeentesecretaris met de ambtelijke organisatie. In die politieke arena kan de griffier niet zondermeer alle werkzaamheden verrichten die op zijn pad komen. Er is sprake van begrenzing aan de functie van griffier. De exacte grenzen verschillen per gemeente maar de grote lijnen komen overeen. Aan de respondenten is gevraagd wat zij als de begrenzing van de griffiersfunctie zien.

²⁸⁹ Kessens en Pröpper, 2006

²⁹⁰ Berenschot, 2007, p. 15

Grens	Adviseurs, burgemeesters, gemeentesecretarissen (37 taken genoemd)	Griffiers (41 taken genoemd)	Raadsleden (92 taken genoemd)
Politieke zaken	17	20	45
Inhoudelijke afwegingen	11	4	16
Raad als geheel, geen individuen	3	2	7
Afhankelijk van vraag van de raad	1	3	4

Tabel 8.4: Grenzen aan de taak van de griffier

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat de griffier zich niet mag bezighouden met de politieke zaken van de gemeenteraad. De onafhankelijkheid van de griffier speelt hierin een belangrijke rol. Omdat de griffier in dienst is van de gehele raad zal hij het politieke debat en de politieke afwegingen van de raad altijd moeten overlaten aan de raadsleden zelf. Dit neemt niet weg dat de griffier bij uitstek in een politieke omgeving werkt. Het zal dus altijd balanceren zijn op de grens van politieke vraagstukken en de onafhankelijkheid. Sommige griffiers zijn bijvoorbeeld van mening dat zij bij het ontstaan van een nieuw college als onafhankelijk adviseur van de raad een belangrijke functie hebben te vervullen. Anderen nemen zo veel mogelijk afstand bij de vorming van een nieuw college om te vermijden dat zij door de toekomstige oppositiepartijen worden gezien als adviseur van de collegepartijen. De gemeentelijke cultuur kan hierbij een belangrijke rol spelen. Er zijn gemeenten waar men het volste vertrouwen heeft in de onafhankelijke griffier. Deze griffier kan dan vaak veel meer richting politieke vraagstukken betekenen. In andere gemeenten wordt de griffier geacht de politiek zoveel mogelijk te vermijden. De griffier blijft echter altijd de ondersteuner die respect heeft voor de wensen van de raad en er voor zorgt dat deze onder optimale omstandigheden kan werken.

De tweede grens die wordt aangegeven door de respondenten is de inhoudelijke afweging. Deze ligt in het verlengde van de bemoeienis met politieke zaken. De griffier kan de raad helpen met het aangeven van dilemma's of keuzemogelijkheden. Het gaat echter een stap te ver om daarbij de raad te sturen in een bepaalde richting. Daarmee neemt de griffier de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke afweging over van de raadsleden. Het eigenlijke raadswerk moet echter altijd gedaan worden door de raadsleden zelf. Zij zijn de gekozen burgers die bepalen welke besluiten de gemeenteraad neemt. De griffier zal moeten aanvoelen wanneer deze grens bereikt wordt en zal tijdig een stap terug doen wanneer inhoudelijke afwegingen in het geding komen.

Door een aantal respondenten wordt aangegeven dat de griffier zijn taakuitoefening altijd ten dienste van de gehele raad moet uitvoeren. De griffier mag er niet zijn om individuele raadsleden te helpen. De geïnterviewde deskundigen zijn het hier gedeeltelijk mee eens. De griffier moet inderdaad altijd het functioneren van de gehele raad voor ogen hebben bij het uitvoeren van zijn taak. De griffier mag individuele raadsleden van dienst zijn, maar moet hierbij wel in het oog houden dat alle fracties en raadsleden verhoudingsgewijs recht hebben op evenveel ondersteuning. De griffier mag voor individuele raadsleden werken, maar moet hier wel volledig transparant in kunnen zijn richting de fracties en de gehele raad. Bovendien moet de griffier er voor oppassen geen speelbal te worden van interne partijtwisten wanneer het individuele raadsleden is begonnen om het verkrijgen van meer macht. Juist in coachende zin kan de griffier voor individuele raadsleden veel betekenen. Op informele wijze kan de griffier dan een goede gesprekspartner zijn van de raadsleden.

De vierde grens die met enige regelmaat is genoemd betreft die rol van de raad als werkgever van de griffier. Als werkgever is het de raad die bepaalt wat de griffier aan taken mag oppakken voor de gemeenteraad. Afhankelijk van de gemeentelijke cultuur en het functioneren van de griffier kunnen dan afspraken gemaakt worden over de grenzen voor de werkzaamheden van de griffier. Dit vereist echter wel dat de gemeenteraad haar rol als werkgever goed oppakt en regelmatig functioneringsgesprekken houdt met de griffier.

8.7 Competenties van de griffier

Het uitvoeren van de verschillende taken binnen de grenzen die de raad stelt, vereist dat de griffier beschikt over de nodige kwaliteiten. Er zijn in de loop der tijd, bijvoorbeeld door gemeenten, al veel competentieprofielen voor de griffier opgesteld. Om een beeld te krijgen van de vereiste competenties worden drie profielen samengevat in onderstaande tabel. De competenties voor de griffier van de gemeente Apeldoorn komen uit een functieprofiel voor de griffier van deze gemeente.²⁹¹ De competenties van 4Duaal komen voort uit een project van de gemeenten Almere, Amersfoort, Dor-

²⁹¹ Raadsgriffie Apeldoorn, 2005, p. 7 - 8

drecht en Groningen in de eerste raadsperiode na de invoering van het dualisme.²⁹² Het laatste competentieprofiel is overgenomen uit een onderzoek naar de griffier van de toekomst dat werd uitgevoerd in opdracht van de Vereniging van Griffiers.²⁹³

<i>Gemeente Apeldoorn (2005)</i>	<i>4Duaal (2006)</i>	<i>VVG (2007)</i>
<i>Communiceren</i>	<i>Lef hebben</i>	<i>Flexibiliteit</i>
<i>Coachen</i>	<i>Kwetsbaar durven zijn</i>	<i>Organisatievermogen</i>
<i>Netwerken</i>	<i>Initiatiefrijk zijn</i>	<i>Leiding geven</i>
<i>Omgevingsbewust zijn</i>	<i>Tacticus zijn</i>	<i>Veranderingen implementeren</i>
<i>Flexibel handelen</i>	<i>Doorzettingsvermogen hebben</i>	<i>Doorzettingsvermogen</i>
<i>Overtuigen</i>	<i>Snel van begrip zijn</i>	<i>Coachen</i>
<i>Visie hebben</i>	<i>De menselijke maat weten te bewaren</i>	<i>Gevoel voor menselijke verhoudingen</i>
<i>Initiatief nemen</i>	<i>Sociaal wendbaar zijn</i>	<i>Gevoel voor politieke en bestuurlijke verhoudingen</i>
		<i>Onafhankelijkheid</i>
		<i>Communicatieve vaardigheden</i>

Tabel 8.5: Competentieprofielen voor de griffier

Uit de competentieprofielen blijkt dat de griffier in de politiek-bestuurlijke omgeving moet kunnen balanceren tussen de raad en andere actoren op gemeentelijk niveau. Op sociaal gebied moet de griffier sterk zijn om bijvoorbeeld goed te kunnen communiceren en coachen. De griffier moet met eigen ideeën komen, maar ook goed kunnen luisteren naar wat anderen van hem vragen.

8.7.1 Basisvereisten voor professionalisering door de griffier

Om tot uitvoering van de eerder genoemde rollen van de griffier te komen, is het noodzakelijk dat de competenties uit tabel 8.5 tot hun recht komen. De griffier kan dan werken aan professionalisering van de gemeenteraad. Daarvoor is echter wel een basis vereist waar vanuit de griffier kan handelen.

De griffier moet allereerst het vertrouwen van de raad bezitten. Raadsleden moeten er van overtuigd zijn dat de griffier het beste met hen voorheeft en ook in staat is om ervoor te zorgen dat de raad beter kan functioneren wanneer de raad zich tot de griffier wendt. Dit vertrouwen kan worden opgebouwd met nieuwe raadsleden die door de griffier wegwijs gemaakt worden in de gemeentelijke organisatie. Maar tegelijk is het noodzakelijk dat de griffier de ervaren raadsleden weet te overtuigen van zijn expertise. Het opbouwen van vertrouwen kan vaak op een goede manier plaatsvinden in de vergaderingen van het presidium. De griffier kan daar proberen zijn onafhankelijke expertise te laten blijken in de bemiddeling tussen partijen. Wanneer de griffier op deze manier krediet weet op te bouwen zullen raadsleden met hun vragen om professionalisering vaker bij de griffier uitkomen.

Als vereiste geldt ook dat de raadsleden individueel en de raad als geheel ambitieus zijn. Raadsleden moeten zelf de behoefte voelen om te investeren in het eigen functioneren. Wanneer een raad zelf geen visie of ambities heeft, zal het de griffier niet lukken om eenzijdig het functioneren van de raad te professionaliseren. De griffier kan de raad echter wel prikkelen om het ambitieniveau steeds iets hoger te leggen. Door de juiste evaluerende vragen te stellen en steeds in overleg te zijn met raadsleden, kan de griffier de raad in bepaalde mate laten inzien dat het nodig is te investeren in de eigen kwaliteit. Het eerder genoemde vertrouwen in de griffier is hierbij cruciaal. Alleen een griffier met vertrouwen van de raad kan de raadsleden uitdagen het ambitieniveau te verhogen. De griffier moet het 'spel' dan zo tactisch weten te spelen dat raadsleden het gevoel hebben zelf gevraagd te hebben om investering in het eigen functioneren. Enerzijds neemt de griffier de raad dan op sleeptouw, terwijl er anderzijds wel de opdracht en het vertrouwen van de raad liggen om dit te doen.

Wanneer de griffier het vertrouwen heeft van de raad en de raad op zijn beurt te kennen geeft te willen professionaliseren, is nog steeds veel voorzichtigheid geboden voor de griffier. Hij moet er voor waken nooit meer dan één stap tegelijk voor de raad uit te lopen. Zo wordt de raad scherp gehouden, maar wordt tegelijk voorkomen dat de griffier de raad uit het oog verliest of taken van de raad gaat overnemen. Bovendien moet de griffier steeds het goede moment weten te kiezen

²⁹² Vrieling, Pruim en Veldhuijzen van Zanten, 2006, p. 53

²⁹³ Beleid en Management Consultants, 2007, p. 75 - 76

wanneer hij met voorstellen komt met betrekking tot professionalisering van de raad. Dit vereist een scherp gevoel voor politieke en sociale verhoudingen. De griffier moet er dan voor kiezen om rondom professionalisering het tempo te kiezen dat het gemiddelde raadslid aankan. Tegelijk is het echter de raad zelf die de griffier aanstuurt als opdrachtgever. Dat veroorzaakt soms een paradoxale verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.²⁹⁴ Het is goed om de raad zelf te laten nadenken over verbeterpunten. De griffier moet daarom steeds verkennen welke problemen in de raad zelf leven. De eigen reflectie van de gemeenteraad is een belangrijke eerste stap die een veranderproces in gang kan zetten.

De griffier kan een rol spelen rondom professionalisering door de taken die hij heeft gekregen uit te voeren. Op deze wijze is de griffier formeel bezig het functioneren van de gemeenteraad te bevorderen. Dit kan door te werken met competentieprofielen. De raadsleden kunnen aangeven op welke competentiegebieden zij in een raadsperiode meer willen leren. Door middel van trainingen en coaching kan de griffier hier zorg voor dragen. Er zijn echter ook regelmatig mogelijkheden voor de griffier om op informele wijze het eigen functioneren van de raadsleden aan de orde te stellen. Tussen de griffier en de raadsleden kan zo een vorm van action-learning ontstaan. Het raadslid heeft zoveel vertrouwen in de griffier dat hij deze regelmatig om feedback vraagt en zo als het ware het eigen leerproces vorm geeft.

De griffier verkeert in een omgeving die beïnvloed wordt door de politieke omstandigheden van het moment. Dat betekent dat de griffier onverwachts zelf onderwerp van politieke conflicten kan worden. De griffier moet enerzijds bereid zijn in deze politieke omgeving op het scherpst van de snede te werken. Als adviseur van de raad moet de griffier de politieke omgeving kennen erin kunnen opereren. Anderzijds moet de griffier zich ervan bewust zijn dat hij als onafhankelijk adviseur de nodige afstand moet bewaren en de politieke belangenafweging moet overlaten aan de raadsleden zelf.

²⁹⁴ Moerkamp, 2006, p. 25

V CONCLUSIES

9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Inleiding

In de inleiding van dit onderzoek zijn een hoofdvraag en een aantal deelvragen geformuleerd. In het verloop van het onderzoek is gezocht naar een antwoord op deze vragen. In dit laatste hoofdstuk worden deze antwoorden samengevat. Daarbij worden eerst de deelvragen behandeld: zij vormen gezamenlijk het antwoord op de hoofdvraag.

De conclusies naar aanleiding van de onderzoeksvragen worden gevolgd door een aantal aanbevelingen. Dit betreffen aanbevelingen voor de toepasbaarheid van het onderzoek en mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

9.2 Beantwoording deelvragen

De vijf deelvragen die in de inleiding genoemd zijn, worden in deze paragraaf beantwoord. De deelvragen worden steeds eerst vermeld.

9.2.1 Deelvraag 1

Aan welk profiel moet een gemeenteraad voldoen om professioneel te kunnen functioneren?

In de klassieke definitie van het woord professionalisering staat het uitvoeren van complexe taken door hoogopgeleide beroepsbeoefenaars centraal. Deze klassieke professies worden gekenmerkt door technisch inhoudelijke autonomie en institutionele autonomie. Dit houdt in dat er sprake moet zijn van specifieke vaardigheden en dat niet het individuele belang van de professional centraal staat maar het belang van de professie. Langzamerhand is het begrip professionalisering een bredere betekenis gaan krijgen. Een professional in de moderne betekenis moet algemene kennis en vaardigheden kunnen toepassen in concrete situaties. Bovendien wordt het begrip niet meer toegeschreven aan bepaalde beroepsgroepen, maar is het volgens Etzioni te herkennen in de verschillende niveaus van de samenleving. De macrostructuur van de samenleving professionaliseert waardoor op het meso niveau van organisaties en het micro niveau van de individuele beroepsbeoefenaar de roep om professionalisering eveneens toeneemt.

Ook in de publieke sector is een trend zichtbaar waarbij het begrip professionalisering steeds meer voorkomt. Er moet erkend worden dat het binnen de publieke sector om een ander soort professional gaat dan de klassieke professies. Maar gezien de setting waarin men werkt, de capaciteiten met betrekking tot het verbinden van processen en het omgaan met een veelheid aan informatie is wel degelijk sprake van professionals. Noordegraaf benoemt dan ook professionele competenties voor de publieke sector. Bovendien kan observatie van de werkzaamheden in de publieke sector volgens Mintzberg tot de conclusie leiden dat in de taakomschrijving en taakuitoefening wordt uitgegaan van professionals.

Professionalisering hangt vaak samen met het vermogen om te leren. Revans ontwikkelde een vorm van action-learning waarbij professionalisering in organisaties kan worden bevorderd doordat de mensen uit de organisatie zelf hun leerdoelen en het leerproces ontwikkelen. Gedragsverandering en professionalisering kan op deze wijze goed tot stand komen doordat het reflectieve vermogen sterk wordt aangesproken.

De professionaliseringsgedachte heeft ook steeds meer belangstelling gekregen binnen het lokaal bestuur. Professionalisering van de gemeentelijke organisatie heeft meer vorm gekregen naarmate men meer gebruik is gaan maken van competentieprofielen en taakomschrijvingen. Deze ontwikkeling heeft invloed op discussies over het functioneren van gemeenteraden. Het raadswerk is echter geen klassieke professie of een beroepsmatige functie. In zekere zin gaat het bij het raadslidmaatschap juist om een vorm van amateurisme. Toch kan het woord professionalisering hier gebruikt worden als een waardeomschrijving van de ontwikkeling die de rolinvulling van raadsleden moet doormaken temidden van de 'professionalisering' van het gehele lokale bestuur. Professionele raadsleden hoeven niet te doen aan een bepaald opleidingsniveau of andere ingangseisen. Van hen mag wel verwacht worden dat zij gedurende hun raadslidmaatschap bereid zijn om te investeren in hun functioneren. Dit functioneren wordt voor een belangrijk deel bepaald door de formele rollen die de gemeenteraad heeft en de instrumenten die de raad ter beschikking staan om deze rollen te kunnen vervullen.

De taken van de gemeenteraad komen tot uiting in de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. Deze drie rollen zijn met de invoering van het dualisme in 2002 sterk benadrukt. Al bijna een eeuw lang klonk er kritiek op de gemeenteraden die te veel zouden willen meebesturen met het college. De positie zou haar relatief zwakke positie tegenover het college willen compenseren door steeds te proberen op de stoel van de wethouders te gaan zitten. Verschillende aanpassingen in de Gemeentewet hebben hier geen verbetering in kunnen brengen. Met de invoering van het dualisme moest de raad teruggebracht worden naar haar kerntaken. Op hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid moet de gemeenteraad zijn prioriteiten stellen en controleren. Als gekozen volksvertegenwoordigers houden raadsleden daarbij de belangen van de bevolking voor ogen. In de uitvoering van zijn drie rollen kan de gemeenteraad professioneel zijn. Deze professionaliteit komt echter tot stand door de aanwezigheid van competenties op veel terreinen.

9.2.2 Deelvraag 2

Wat is het gevolg van deze vereisten voor het profiel waaraan gemeenteraadsleden moeten voldoen?

De uitvoering van de drie rollen van de gemeenteraad - volksvertegenwoordigen, kaderstellen en controleren - vragen om vaardigheden op allerlei deelgebieden. Door middel van een competentieprofiel kan inzichtelijk worden welke competenties van belang zijn. Een competentie is een combinatie van kennis, vaardigheden en attitude, toegekend aan een individuele persoon en van belang voor het succes van een grotere groep mensen in een bepaalde context.

Competentieprofielen werden oorspronkelijk voornamelijk gebruikt binnen de Amerikaanse en Britse managementfilosofie. Naarmate de persoonlijke ontwikkeling van werknemers een meer centrale positie ging innemen, nam ook de aandacht voor Human Resource Management en het competentiedenken toe binnen overheidsorganisaties. Hierbij speelt ook het New Public Management een rol als stimulant voor de verschuiving van een bureaucratische cultuur richting een ondernemingscultuur. In Nederland komt dit onder andere tot uiting in het proces van vernieuwing van de Rijksdienst dat in gang is gezet met de komst van de Algemene Bestuursdienst. Het lerend vermogen van werknemers neemt hier een belangrijke plaats in.

Om tot een competentieprofiel te komen moet de bestaande situatie en feitelijke gang van zaken in een organisatie onderzocht worden. Vervolgens wordt bekeken welke competenties gewenst zijn om de missie of strategie van een organisatie te kunnen bereiken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van verwachtingen en gewenste resultaten. Vanuit de analyse van het huidige functioneren en het gewenste functioneren worden competenties benoemd die een profiel schetsen voor een goed functioneren.

Binnen de publieke sector worden verschillende modellen gebruikt om tot competentieprofielen te komen. Virtanen maakt in zijn model voor competentieprofielen onderscheid tussen enerzijds de 'waarden', waarbij het gaat om de intentie en het gedrag van mensen en anderzijds de instrumentele kant, waarbij het gaat om de in te zetten mogelijkheden om doelen te behalen. Vervolgens groepeerde Virtanen de verschillende competenties in vijf afzonderlijke categorieën: taakcompetenties, beroepscompetenties voor de specifieke context, beroepscompetenties in de bestuurlijke omgeving, politieke competenties en ethische competenties. De verschillende categorieën competenties hangen uiteraard met elkaar samen maar door de afzonderlijke behandeling wordt duidelijker op welke gebieden in een organisatie extra sturing noodzakelijk is.

Berg gaat op een soortgelijke wijze te werk. Hij onderscheidt echter maar drie categorieën van competenties: profielkenmerken afgeleid van overheidstaken, profielkenmerken afgeleid van de overheidsorganisatie en profielkenmerken afgeleid van de aard van relaties bij de overheid. Denhardt gaat in zijn onderzoek naar significante overheidsmanagers uit van een model waarbij publieke toewijding centraal staat. Rondom deze publieke toewijding situeert hij andere waarden-competenties.

Competentieprofielen waren oorspronkelijk met name bedoeld voor het bedrijfsleven en voor managers in het publieke domein. Toch worden competentieprofielen ook steeds meer gebruikt voor politieke functies. Daarbij moet er echter wel rekening mee gehouden worden dat raadsleden niet worden afgerekend op het behalen van competenties maar op basis van verkiezingsuitslagen. Een competentieprofiel voor raadsleden is dan ook met name bruikbaar als meetlat aan de hand waarvan fracties en individuele raadsleden hun eigen functioneren kunnen evalueren. In dit onderzoek is het model van Virtanen als basis gebruikt. Daarnaast is bij de waarden-competenties gebruik ge-

maakt van de andere beschreven modellen voor competentieprofielen. De instrumentele competenties voor het raadswork zijn gekozen op basis van literatuuronderzoek naar de inhoud van het raadswork. Dit leidt tot een competentieprofiel waarin een groot aantal verschillende competenties is vermeld. Voor individuele raadsleden zal het bijna onmogelijk zijn om al deze competenties optimaal te bezitten. Daarom kan het profiel gezien worden als een richtlijn voor de gemeenteraadsfractie. Binnen de fractie kunnen de taken zo verdeeld worden dat de competenties van ieder raadslid het beste tot hun recht komen en het volledige palet aan competenties bestreken wordt.

Taakcompetenties

<i>Waarden-competenties</i>
Dienstbaarheid aan burgers
Richting en bestemming geven aan activiteiten
Burgers representeren

<i>Instrumentele competenties</i>
Effectief gebruik kunnen maken van de formele rechten (initiatief, motie, vragenrecht, interpellatie, onderzoek)
Kunnen debatteren in openbare discussies
Effectief en efficiënt vergaderen
Nota's, rapporten kunnen lezen
Standpunten uitleggen
Financiële deskundigheid bezitten
Juridische deskundigheid bezitten
Kritisch en onafhankelijk een mening vormen over lokale aangelegenheden

Competenties voor de specifieke context

<i>Waarden-competenties</i>
Toewijding aan de publieke zaak
Beginselen van het Nederlands Staatsrecht beheersen
Democratisch in hart en nieren zijn
Veel en bijzondere relaties hebben

<i>Instrumentele competenties</i>
Inventariseren van bij de bevolking levende gedachten
Reeds gevoerd beleid communiceren richting de bevolking
Op werkbezoek gaan
In gesprek gaan met betrokken burgers
Vaardigheden in contact met media
Inleven in de standpunten van anderen
Investeren in contacten met maatschappelijke organisaties
Hoofd- en bijzaken onderscheiden

Competenties in de bestuurlijke omgeving

<i>Waarden-competenties</i>
Gedeeld, collegiaal leiderschap
Gevoel hebben voor het proces van beleidsvorming
Voortdurend aandacht hebben voor beleidsuitvoering
Onderkennen van macht van het ambtelijk apparaat

<i>Instrumentele competenties</i>
Contact onderhouden met beslissers en belanghebbenden
Contact onderhouden met collega-raadsleden, fractiespecialisten, college en oppositiefracties
Contact onderhouden met het college van burgemeester en wethouders
Gebruik maken van ambtelijke ondersteuning en ondersteuning griffie
Inzicht in beleidsprocessen hebben
Bestuurlijke taal en taal van burgers naar elkaar vertalen

Politieke competenties

<i>Waarden-competenties</i>
Gerichtheid op missie van de partij
Besef van pluriformiteit en probleemdefinities
Partijpolitiek kunnen profileren
Voldoende oog hebben voor de lange termijn

<i>Instrumentele competenties</i>
Verschillende belangen kunnen afwegen
Beleid formuleren, kaders stellen
Effectief controleren van het college
Publiekelijk verantwoorden van daden

Ethische competenties

<i>Waarden-competenties</i>
Zich verenigen met het doel van de 'gehele' overheid
Toepassen van principes van behoorlijk bestuur
Gerichtheid op het algemeen belang
Betrouwbaar zijn

<i>Instrumentele competenties</i>
Het eigen functioneren kritisch evalueren
Zelfstandig (onafhankelijk van het college) kunnen opereren
Omkoping bewust tegengaan
Weerbaar zijn tegen cliëntelisme

9.2.3 Deelvraag 3

Hoe functioneren gemeenteraden en raadsleden in de huidige praktijk?

De waarden-competenties hebben betrekking op de intenties en het gedrag van raadsleden. Deze zijn nauwelijks direct te beïnvloeden. Indirect zijn zij echter wel beïnvloedbaar via de instrumentele competenties. Wanneer de instrumentele competenties optimaal aanwezig zijn binnen gemeenteraden, heeft dit invloed op de achterliggende waarden-competenties van de raadsleden.²⁹⁵ Om te weten hoe gemeenteraden en raadsleden in de huidige praktijk functioneren is daarom aan een groep van acht deskundigen en 232 betrokkenen in interviews en vragenlijsten gevraagd in welke mate de verschillende competenties van belang zijn en in welke mate zij aanwezig zijn bij gemeenteraadsleden.

Ongeveer veertig procent van de respondenten is positief over het functioneren van raadsleden. Veertig procent kiest een gemiddelde score en twintig procent van de respondenten is negatief over het functioneren van raadsleden. De volksvertegenwoordigende rol wordt volgens respondenten het beste opgepakt. Over de kaderstellende en controlerende rollen is men negatiever. Een derde van de respondenten vindt dat raadsleden hierin tekort schieten.

Van de taakcompetenties worden met name vaardigheden rondom meningsvorming en debat van belang geacht voor alle raadsleden. Specifieke deskundigheid wordt maar voor een deel van de raad van belang gevonden. Het hoeft dan ook niet direct een probleem te zijn als raadsleden geen juridische of financiële deskundigheid bezitten. Maar er moeten per fractie wel raadsleden aanwezig zijn die hierin bedreven zijn. Met name het debatteren en het effectief en efficiënt vergaderen worden van behoorlijk groot belang geacht, maar raadsleden blijken hier in de praktijk niet voldoende toe in staat te zijn.

Bij de competenties voor de specifieke context wordt een aantal competenties belangrijk gevonden. Belangrijke competenties hier zijn: hoofd- en bijzaken onderscheiden, inventariseren van bij de bevolking levende gedachten en contact onderhouden met de bevolking en maatschappelijke organisaties. Vaardigheden in contact met de media worden iets minder belangrijk gevonden. Vijftig procent van de respondenten vindt echter dat raadsleden onvoldoende in staat zijn om hoofd- en bijzaken te onderscheiden. Een kwart van de respondenten vindt dat raadsleden zich onvoldoende inleven in de standpunten van anderen en reeds gevoerd beleid communiceren richting de bevolking.

In de bestuurlijke omgeving moeten raadsleden met name contacten onderhouden met de verschillende spelers in het gemeentehuis. In het onderhouden van deze contacten blijken raadsleden veelal goed te functioneren. Opvallend bij de competenties in de bestuurlijke omgeving is dat een derde van de respondenten vindt dat raadsleden onvoldoende in staat zijn om bestuurlijke taal en de taal van burgers naar elkaar te vertalen. Ook zijn raadsleden vaak onvoldoende op de hoogte van de wijze waarop zij het beste invloed kunnen uitoefenen op het beleidsproces.

De politieke competenties worden door de respondenten allemaal belangrijk gevonden. Het afwegen van verschillende belangen scoort hierbij het hoogst. Ondanks het grote belang, wordt bij alle politieke competenties door vijftientwintig tot meer dan veertig procent van de respondenten aangegeven dat raadsleden onvoldoende functioneren. Met name het formuleren van beleid en het effectief controleren doen het hier slecht.

Het bewust tegengaan van omkoping wordt als belangrijkste ethische competentie gezien. Raadsleden blijken zich hier ook goed tegen te wapenen. Ook de andere ethische competenties zoals het vermijden van cliëntelisme scoren hoog. Raadsleden blijken slecht in staat te zijn om het eigen functioneren kritisch te evalueren. Ongeveer vijftien procent van de respondenten geeft raadsleden hier een onvoldoende voor en slechts vijftien procent een voldoende.

9.2.4 Deelvraag 4

Welke professionaliseringsslag moet gemaakt worden door gemeenteraden om in de toekomst tot de gewenste professionaliteit te komen en hoe kan hieraan vorm worden gegeven?

²⁹⁵ Onderzoek naar deze achterliggende gedragsverandering wordt gedaan door drs. M.S. de Groot in haar promotieonderzoek aan de Universiteit van Twente.

Uit de beoordeling van het competentieprofiel (deelvraag 3) blijkt dat het functioneren van raadsleden op een aantal competentiegebieden kan verbeteren. Rondom de raadsvergadering en het raadsdebat wordt door een groot aantal respondenten aangegeven dat er investeringen in de competenties van raadsleden nodig zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om debatvaardigheden en vergadertechnieken. Ook op het gebied van het inzicht van raadsleden in processen kan professionalisering plaatsvinden. Raadsleden pakken met name hun kaderstellende en controlerende rol nog onvoldoende op. Doordat zij bijvoorbeeld onvoldoende in staat zijn om hoofd- en bijzaken te onderscheiden, komen raadsleden onvoldoende toe aan het stellen van prioriteiten rondom gemeentelijk beleid. De sleutel tot professionalisering van gemeenteraden ligt echter op het competentiegebied van de zelfreflectie. Wanneer raadsleden zelf bereid zijn hun functioneren kritisch te analyseren, opent dit de mogelijkheid om te werken aan verbetering en professionalisering.

Deze professionalisering vindt plaats zonder dat van raadsleden verwacht wordt dat zij beroepsbeoefenaren worden. Het gaat om een professionalisering van het amateurisme van de gemeenteraad. De raad als geheel en de individuele raadsleden stellen daarbij hun eigen doelen. Gedurende de zittingsperiode van een gemeenteraad mag er progressie zijn in het functioneren van de raad. Daarvoor is geen hoog opleidingsniveau vereist, maar mag wel verwacht worden dat raadsleden bereid zijn te leren van ervaringen die zij opdoen gedurende hun raadsperiode. De wijze waarop de professionalisering plaatsvindt, hangt af van de vraag en verwachtingen van de raad. Afhankelijk van die vraag kunnen er allerlei trainingen en cursussen worden aangeboden. Ook kan door middel van persoonlijke coaching gewerkt worden aan de competenties van raadsleden.

9.2.4 Deelvraag 5

Waar liggen bij deze professionalisering taken voor de raadsgriffie en hoe kan de raadsgriffie deze taken zo uitvoeren dat de gewenste professionaliteit bewerkstelligd wordt?

Raadsleden worden door hun eigen politieke partij geselecteerd voor het raadslidmaatschap en gekozen door de bevolking van een gemeente. Dit betekent dat een belangrijke verantwoordelijkheid voor het functioneren van raadsleden ligt bij de politieke partijen. Bij de rekrutering van raadsleden kan door middel van een fractieprofiel rekening gehouden worden met aanvullende competenties waardoor een verkiezingslijst bestaat uit kandidaten die elkaar aanvullen. Ook wanneer raadsleden gekozen zijn kunnen de politieke partij en de raadsfractie werken aan het functioneren van de eigen raadsleden. Niet alleen raadsleden zelf moeten bereid zijn tot professionalisering. Ook de omgeving van het raadslid, bijvoorbeeld de ambtelijke organisatie, moet hiertoe bereid zijn.

Met de invoering van het dualisme in de gemeentelijke politiek is ook de functie van de griffier ontstaan. De griffier kan een belangrijke rol spelen rondom professionalisering van de gemeenteraad. Per gemeente kan de invulling van de functie verschillen. De gemeenteraad bepaalt zelf welke griffier benoemd wordt en welke taken en bevoegdheden de griffier krijgt.

De griffier is in de meeste gemeenten verantwoordelijk voor de procesondersteuning van de raad. De organisatie rondom de raadsvergadering en het raadswerk wordt door de griffier uitgevoerd. Wanneer de procesondersteuning op orde is, kan de gemeenteraad soepel functioneren. Een tweede taak voor de griffie is advisering. Rondom de formele instrumenten van de gemeenteraad, zoals moties en amendementen, kan de griffier onafhankelijk advies uitbrengen. Ook kan de griffier de raad adviseren op welke momenten hij invloed kan uitoefenen op het beleidsproces. De griffier kan de raad zo behoeden voor verkeerde keuzes of juist aangeven waar meer mogelijkheden liggen voor de raad.

De griffier geeft in veel gevallen ook feedback aan de raad, raadsfracties en raadsleden wanneer hier om gevraagd wordt. De griffier kan de raad hiermee scherp houden en de spiegel voorhouden. Wanneer tekorten worden signaleerd kan de griffier in overleg met de raad een traject uitzetten waarin geprobeerd wordt het functioneren te verbeteren. In het verlengde hiervan ligt de rol van de griffier als coach. De griffier denkt actief mee met de raadsleden en helpt hen bij professionalisering. Door het aanbieden van opleiding, training en cursussen kan de griffier de raad de mogelijkheid bieden om op specifieke terreinen tot ontwikkeling te komen.

Er zijn echter wel grenzen aan te geven waarbinnen de griffier zijn taak moet uitvoeren. De griffier mag zich niet bezig houden met de politieke en inhoudelijke afwegingen van de gemeenteraad. Ook moet de griffier alle raadsleden dezelfde mogelijkheden tot ondersteuning aanbieden. Bovendien moet de griffier zich ervan bewust zijn dat het uiteindelijk de gemeenteraad is die zijn werkgever is.

Het uitvoeren van de verschillende taken rondom professionalisering van de gemeenteraad vereist ook bepaalde competenties van de griffier zelf. De griffier moet in de politiek-bestuurlijke omgeving kunnen balanceren tussen de raad en andere actoren op gemeentelijk niveau. Daarnaast moet de griffier op sociaal gebied sterk zijn om goed te kunnen communiceren en coachen. De griffier gaat vraaggericht te werk, maar komt ook met eigen initiatieven.

Om succesvol te kunnen zijn bij professionalisering van de gemeenteraad moet aan een aantal basisvereisten worden voldaan. De griffier moet het vertrouwen van de raadsleden bezitten. Zij zullen dan eerder geneigd zijn om de griffier als gezaghebbende persoon te zien rondom het functioneren van de raad. Daarnaast is het belangrijk dat de raad zelf ook de behoefte heeft om het eigen functioneren te verbeteren. De ambities van de raad bepalen de speelruimte van de griffier. Als derde vereiste geldt echter dat de griffier deze ambities niet te ver voorbij moet streven. De griffier moet de raad steeds één stap voor blijven en niet verder voor de raad uitlopen. De griffier kan vaak veel betekenen door niet alleen de formeel toebedeelde taken op te pakken, maar ook door bereid te zijn op informele wijze de professionalisering van de raad aan de orde te stellen in het gesprek met raadsleden.

9.3 Beantwoording hoofdvraag

De in de inleiding vermelde hoofdvraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

- A) *Hoe functioneren gemeenteraadsleden, wat is een professionele gemeenteraad en aan welke voorwaarden moeten gemeenteraadsleden en de gemeenteraad als geheel voldoen om professioneel te kunnen functioneren?*
- B) *Op welke gebieden is een professionaliseringsslag mogelijk voor gemeenteraden en gemeenteraadsleden en op welke wijze kan de raadsgriffie er toe bijdragen dat deze professionalisering tot stand komt?*

Het eerste deel van de hoofdvraag gaat in op de professionele gemeenteraad. In dit onderzoek wordt onder professionaliteit van de gemeenteraad niet bedoeld dat raadsleden aan bepaalde ingangseisen moeten voldoen of dat het raadswerk een volledig betaalde baan moet worden. De professionaliteit van de raad is erin gelegen dat gewone burgers - amateurs - die raadslid worden de verschillende taken die zij moeten uitvoeren zo goed mogelijk uitvoeren. Aan de hand van een competentieprofiel is duidelijk gemaakt welke competenties belangrijk zijn voor raadsleden. Niet ieder raadslid hoeft daarbij in het bezit te zijn van dezelfde competenties. Binnen fracties kunnen raadsleden elkaar aanvullen.

De voorwaarden waaraan gemeenteraadsleden en de gemeenteraad als geheel moeten voldoen zijn gedeeltelijk gelegen in de wettelijke taken die de raad heeft. Het gaat dan om volksvertegenwoordigen, kaderstellen en controleren. De raad moet in staat zijn om deze taken effectief uit te voeren. Daar kan een groot aantal competenties aan gekoppeld zijn die belangrijk zijn om tot een goede uitvoering van de hoofdtaken te komen. De competenties zijn onder te verdelen in waardencompetenties en instrumentele competenties. De instrumentele competenties kunnen worden onderverdeeld in vijf categorieën: taakcompetenties, competenties voor de specifieke context, competenties in de bestuurlijke omgeving, politieke competenties en ethische competenties. In de vijf categorieën voor instrumentele competenties zijn veel verbeterpunten aan te wijzen voor raadsleden. Ongeveer veertig procent van de respondenten is positief over het functioneren van raadsleden. Veertig procent kiest een gemiddelde score en twintig procent van de respondenten is negatief over het functioneren van raadsleden.

In het tweede deel van de hoofdvraag wordt ingegaan op de wijze waarop gemeenteraadsleden en de gemeenteraad vanuit een bestaande situatie verder kunnen professionaliseren. De griffier kan hierbij een belangrijke rol vervullen door middel van procesondersteuning, advisering, feedback geven, coaching en het aanbieden van trainingen en cursussen. Om tot professionalisering te komen moet de griffie het vertrouwen van de gemeenteraad hebben. De gemeenteraad moet zelf bovendien ambitieus zijn. De griffier mag niet te ver voor de gemeenteraad uitlopen wanneer het gaat om professionalisering en moet zich bewust zijn van de politieke omgeving waarin hij werkt.

9.4 Aanbevelingen

Dit onderzoek is van verkennende aard geweest. Er is gezocht naar de mogelijkheden voor professionalisering van de gemeenteraad. Om tot een daadwerkelijke implementatie van de onderzoeksresultaten in de gemeenten te komen, zullen echter vervolgstappen gezet moeten worden. Bovendien

is er op deelgebieden meer onderzoek mogelijk. In deze paragraaf worden eerst aanbevelingen gedaan voor het gebruik van het onderzoek. Daarna volgen enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

9.4.1 Aanbevelingen voor het gebruik van het onderzoek

Het competentieprofiel dat in dit onderzoek is opgesteld kan gebruikt worden voor gemeenteraden en individuele raadsleden. Per gemeenteraad kunnen dan eventueel aanpassingen gemaakt worden, zodat het profiel optimaal aansluit bij de plaatselijke situatie. Gemeenteraadsleden kunnen per competentie aangeven in hoeverre zij vinden dat verbetering noodzakelijk is. Vervolgens is het belangrijk om te ontdekken waar de echte problemen liggen voor raadsleden. Competenties die onvoldoende aanwezig zijn volgens de raad kunnen verder uitgesplitst worden zodat het mogelijk is om te ontdekken op welke punten het voor de raad vastloopt. Vervolgens kan de raad collectief besluiten om voor de professionalisering van competenties te vragen om training en cursussen. Daarnaast kunnen raadsleden individueel om coaching vragen.

Veel gemeenteraden kunnen meer zelfbewustzijn uitstralen. De gemeenteraad staat formeel aan het hoofd van de gemeente. Het belang van die positie kan meer onderstreept worden. De gemeenteraad mag daarom verlangen dat zij top-adviseurs in dienst krijgt in de vorm van griffiers met ervaring. Bij de werving en selectie van kandidaten voor de griffiersfunctie moet de raad hier rekening mee houden. De raad mag vragen om training en cursussen. Ook kan de raad meer budget beschikbaar stellen om het eigen functioneren te verbeteren. De zelfbewuste vraag van de gemeenteraad om meer budget en expertise ter ondersteuning, komt uiteindelijk ten goede aan de gehele gemeente.

De ambities van de gemeenteraad bepalen de speelruimte van de griffier. De griffier moet zich hiervan steeds bewust zijn. In de politieke omgeving van de gemeenteraad en het college moet de griffier bereid zijn te balanceren op de grenzen van de ambities van de raad. De griffier moet de raad steeds een stap voor zijn en meedenken in de ambitiebepaling. Met name in het informele circuit kan de griffier hier veel betekenen. De griffier moet zich echter wel altijd buiten de politiek inhoudelijk belangenafweging houden en alle raadsleden dezelfde ondersteuning aanbieden. De griffier moet bereid zijn om zich te laten trainen in het ondersteunen van de gemeenteraad. Dit vraagt om zelfkritische griffiers die hun eigen zwakten kennen.

Raadsleden blijken onvoldoende in staat te zijn om het eigen functioneren kritisch te evalueren. Zij blijken dit echter wel een belangrijke competentie te vinden. Bovendien zien veel raadsleden een taak weggelegd voor de griffier rondom professionalisering van de raad. De griffier kan onder voorwaarden raadsleden wijzen op de goede kanten van zelfreflectie. Bovendien kan de griffier hier een handreiking toe doen door raadsleden te leren op welke manier zij hun eigen functioneren kunnen evalueren. De methode van action-learning kan hierbij goed gebruikt worden. Deze methode gaat uit van een platte organisatie waarin organisatieleden vanuit gelijkwaardige posities zelf aangeven op welke wijze zij willen professionaliseren.

Politieke partijen hebben steeds minder leden. Zij zullen daardoor steeds meer moeite moeten doen voor het vinden van goede kandidaten voor de gemeenteraad. De rekrutering van raadsleden moet daarom eerder beginnen. Bij deze rekrutering moet ook meer aandacht besteed worden aan het fractieprofiel. Kandidaten voor de gemeenteraad moeten beschikken over aanvullende competenties. De politieke partij kan zittende raadsleden wijzen op tekortkomingen in hun functioneren. Binnen bijna iedere organisatie worden functioneringsgesprekken gehouden maar bij de gemeenteraad blijkt dit vaak nog een taboe te zijn. Het is aan de politieke partijen om dit te doorbreken.

De kaderstellende rol en de controlerende rol van de gemeenteraad blijven extra aandacht verdienen. Hoewel de invoering van het dualisme plaatsvond in 2002, moet een aantal raadsleden nog wennen aan de hernieuwde nadruk die is komen te liggen op de kaderstellende rol en de controlerende rol van de raad. Nieuwe raadsleden blijken beter in staat te zijn zich aan te passen aan de duale situatie. Voor een groot aantal van zowel de langer zittende als de nieuw gekomen raadsleden geldt dat het denken op hoofdlijnen en het afstand bewaren van het lokaal bestuur moeilijk is. Het in herinnering roepen van de duale taakverdeling tussen raad en college is daarom blijvend noodzakelijk.

Om aan de kaderstelling en controle een goede invulling te kunnen geven is het voor de gemeenteraad noodzakelijk om informatie op het juiste niveau te ontvangen vanuit de ambtelijke organisatie. Dat betekent dat de ambtelijke organisatie in haar stroom richting de raad rekening

moet houden met de politieke dilemma's die van belang zijn voor beleidsvraagstukken. De gemeenteraad moet voldoende keuzemogelijkheden krijgen voorgelegd om op de juiste manier te kunnen functioneren. Bovendien mag er niet van worden uitgegaan dat gemeenteraadsleden experts zijn. Dit vereist bewustwording en professionaliteit bij de ambtelijke organisatie. In veel gemeenten is op dit gebied nog veel te verbeteren.

Op het gebied van de volksvertegenwoordigende rol functioneren raadsleden beter. Raadsleden vinden zelf echter dat ook met betrekking tot de volksvertegenwoordigende rol nog veel verbeterd kan worden. Zij willen in samenwerking met de griffier zoeken naar nieuwe manieren om de burger te betrekken bij de lokale politiek. Om hier invulling aan te geven kan in de Gemeentewet een artikel opgenomen worden waarin wordt vastgelegd dat gemeenten onder bepaalde voorwaarden mogen experimenteren met nieuwe werkwijzen. Met een beroep op dit artikel kunnen koplopergemeenten ontstaan die hun best-practices doorgeven aan andere gemeenten.

9.4.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In dit onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen waarden-competenties en instrumentele competenties. Het empirisch onderzoek is gericht geweest op de instrumentele competenties. In een vervolgonderzoek kan aandacht besteed worden aan de invloed die deze instrumentele competenties hebben op de waarden-competenties. Bovendien kan onderzocht worden wat de invloed van bijvoorbeeld de bestuurs- en politieke cultuur in een gemeente is op het functioneren van raadsleden.

In dit onderzoek is geen onderscheid gemaakt naar gemeente. Er zijn echter gemeenten - klein en groot - die zich veel meer bezighouden met professionalisering dan anderen. Zij experimenteren met verschillende methoden en trainingen. Bovendien zijn er verschillende soorten griffiers: sommigen vervullen een grote taak met betrekking tot het functioneren van raadsleden, anderen blijven daar bewust bij vandaan. In vervolgonderzoek zou specifiek op deze verschillen gelet kunnen worden. Bij de koplopergemeenten zou onderzoek gedaan kunnen worden naar de specifieke invloed van de verschillende initiatieven op het functioneren van raadsleden.

Literatuur

Anker, E.W., *Raadsenquête 2006, Een enquête onder raadsleden en griffiers naar de rol van griffiers*, Onderzoek Gemeenteraad.nl, Utrecht, 2006.

Baarda, D.B. en M.P.P. Goede, *Basisboek Methoden en Technieken*, Educatieve Partners Nederland BV, Houten, 1997.

Baars- van Moorsel, M.A.A.H., *Leerklimaat; De culturele dimensie van leren in organisaties*, Eburon, Delft, 2003.

Baker, T.L., *Doing social research*, McGraw-Hill, Singapore, 1994.

Bakker, J.M., P. Castenmiller en A.J.H. Smallegenbroek, De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur, In: Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie; Onderzoeksbijlage*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2000b.

Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, *Dualisme uit de steigers: Eerste Jaarbericht*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2003.

Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, *Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten? Derde Jaarbericht*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2005

Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, *Verder met besturen. Slotpublicatie*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2006.

Beleid en Management Consultants, *Gemeenteraadsgriffier, op weg van pionier naar professional*, Barneveld, 2006.

Beleid en Management Consultants, *Op weg naar de griffier van de toekomst*, BDU, Barneveld, 2007.

Berenschot, *Eindrapport Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur*, Utrecht, 2004.

Berenschot, *Professionaliseringsprogramma Raad*, Gemeente Almere, Almere, 2007.

Berg, A.H., *Managers bij de overheid*, VUGA, Den Haag, 1988.

Berg, J.Th.J. van den, *In het stadhuis zijn geen stemmen te halen: een essay over raad en raadslid*, VNG-Uitgeverij, Den Haag, 1997.

Berger, A.J., A.H.M. Dölle, H.M. Eenhoorn en J. Wallage, *Gids voor gemeenteraadsleden*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1989.

Beukenholdt-ter Mors, M.A., A. Cachet, H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling en L. Schaap, *Binnengemeentelijk gedecentraliseerd: een kleinere raad?*, Centre for Local Democracy - Erasmus Universiteit Rotterdam, 2003.

Bolten, S., *De baas de baas?*, Masterscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam, 2005.

Boogers, M.J.G.J.A., Eerste ronde voor de raad; BB-trendrapport 2003, *Binnenlands Bestuur*, jrg 8, 2003, nr. 10, p. 30 - 33.

Boogers, M.J.G.J.A. en P.W. Tops, Externe effecten van dualisering: nieuwe relaties tussen politiek en samenleving?, *Bestuurswetenschappen*, jrg. 59, 2005, nr. 5. p. 388 - 405.

Boot, A., *In de Raad. Een praktische handreiking voor gemeenteraadsleden*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, 2001.

Cachet, A., Eerste stappen op nog lange weg van lokaal dualisme, *Openbaar Bestuur*, jrg 16, 2006, nr. 3, p. 2 - 5.

- Castenmiller, P. en H. Tjalma-den-Oudsten, De ontdekking van het raadslid, In: N. Baakman e.a., *DNPP Jaarboek*, 2003.
- Castenmiller, P., Het ambt van raadslid, *Lokaal Bestuur*, jrg. 8, 2004, nr. 5, p. 20 - 22.
- Castenmiller, P., *Persoonlijke gegevens raadsleden*, Amsterdam, 2005.
- CDA Stuurgroep grote steden, *De stad spreekt*, Den Haag, 2006.
- Coenen, B, en S. Meijers, *Begeleidingskunde, Comprehensive coaching: contextualiteit en mogelijkheden voor baanbrekend handelen bij begeleiding van professionele organisaties*, Nelissen, Soest, 2003.
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, *Wil tot Verschil: Gemeenten in 2015*, VNG-Uitgeverij, 2006.
- Cornelissen, E.M.H. en R. Bogman, *Raadsleden op de interactieve toer. Een exploratief onderzoek naar de kennis en vaardigheden die raadsleden nodig hebben in relatie tot interactieve beleidsvorming*, Doctoraalscriptie Universiteit van Tilburg, 2003.
- Denhardt, R.B., *The pursuit of significance: strategies for managerial success in public organizations*, Wadsworth, Belmont, 1993.
- Denters, S.A.H. en H. van der Kolk, Het hart van de lokale democratie, In: Denters, S.A.H. en H. van der Kolk, *Leden van de raad,... Hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap?*, Eburon, Delft, 1993a.
- Denters, S.A.H. en H. van der Kolk, Taakopvatting en tijdsbesteding van raadsleden, In: Denters, S.A.H. en H. van der Kolk, *Leden van de raad,... Hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap?*, Eburon, Delft, 1993b.
- Denters, S.A.H., Raadsleden en partijdemocratie, In: Denters, S.A.H. en H. van der Kolk, *Leden van de raad,... Hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap?*, Eburon, Delft, 1993c.
- Denters, S.A.H., Naar evenwichtiger recruitering en opener bestuursstijl van raadsleden?, *Bestuurswetenschappen*, jrg. 49, 1995, nr. 2, p. 85 - 100.
- Denters, S.A.H. en H. van der Kolk, De gemeenteraad en het raadslid, In: A.F.A. Korsten en P.W. Tops, *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Denters, S.A.H., M.J.E.M. van Dam en A.F.A. Korsten, Het voortdurende debat: De herinrichting van het Nederlands gemeentebestuur, *Bestuurskunde*, jrg. 9, 2000, nr. 2, p. 50 - 53.
- Denters, S.A.H. en H. van der Kolk, De raad als randverschijnsel?, *Bestuurskunde*, jrg. 9, 2000, nr. 2. p. 67 - 75.
- Denters, S.A.H. et al., Aan het hoofd der gemeente staat..., In: Staatscommissie dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie; Onderzoeksbijlage*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2000b.
- Denters, S.A.H., P.J. Klok en M.A. Visser, De raad beoordeeld! Oordelen van lokale opinieleiders en bestuurders over de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging, *Bestuurswetenschappen*, jrg. 55, 2001, nr. 6, p. 441 - 453.
- Denters, S.A.H., e.a., De gemeentelijke democratie na 'Elzinga', *Bestuurskunde*, jrg. 10, 2001, nr. 8, p. 334 - 335.
- Denters, S.A.H., en I.M.A.M. Pröpper, *Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad. Eindrapportage Project duale gemeenten*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2002.
- Depla, P. en J. Monasch, *In de buurt van de politiek*, Wiarda Beckman Stichting, Amsterdam, 1994.

- Depla, P., *Technologie en de vernieuwing van lokale democratie: vervolmaking of vermaatschappelijking*, VUGA, Den Haag, 1995
- Depla, P., Politieke partijen en de lokale democratie, In: A.F.A. Korsten en P.W. Tops, *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Derksen, W., De amateur in de politiek, In: Derksen, W., *De gemeente als gemeenschap; Naar een nieuw lokaal bestuur*, VUGA, Den Haag, 1992.
- Derksen, W., Profiel gemeenteraden, In: *NRC Handelsblad*, 19 februari 1998.
- Derksen, W., Dualisme in drie gedaanten, *Bestuurskunde*, jrg. 9, 2000, nr. 2, p. 54 - 61.
- Derksen, W., *Lokaal bestuur*, VUGA, Den Haag, 2001.
- Deth, J.W. van, Raadsleden en maatschappelijke organisaties, In: Denters, S.A.H. en H. van der Kolk, *Leden van de raad,... Hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap?*, Eburon, Delft, 1993.
- Dölle, A.H.M. en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Kluwer, Deventer, 2004.
- Donnenberg, O.H.J. en M.E.M. Melief, Action Learning - lerend werken, In: *Opleiders in organisaties*, jrg. 1995, nr. 22, p. 22 - 32.
- Elzenaar, A., *Een wijze raad: praktische handreiking voor een succesvol raadslid*, Deloitte Lokaal Bestuur, 2006.
- Elzinga, D.J., Commissie-Leemhuis laat kansen liggen, *Binnenlands Bestuur*, jrg. 10, 2005, nr. 1, p. 17
- Emery, Y., Added Value in Human Resources Management: An Analysis of the Competency Management Process, In: Horton, S, A. Hondeghen en D. Farnham, *Competency Management in the Public Sector, European Variations on a theme*, IOS Press, Amsterdam, 2002.
- Etzioni, A., *Modern organizations*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1964.
- Fletcher, S., *Analysing Competence*, Kogam Page, London, 1997.
- Freidson, E., *Professionalism: The Third Logic*, Polity, Cambridge, 2001
- GITP OrganisatieAdvies sector Openbaar Bestuur, *Griffier op maat, verkennend onderzoek naar de strategische positionering van de griffierfunctie bij gemeenten*, Doorn, 2004.
- Gore, A., *From Red Tape to Results: Creating Government that Works Better and Costs Less*, Plume Book, New York, 1993.
- Groot, M. de, *Effecten van Dualisering: een gedragsverandering?*, Politicologenetmaal, 2006.
- Groot, M. de, *Een Multi-level model: Het Nederlandse raadslid en de raad*, Politicologenetmaal, 2007.
- Gunsteren, H. Van, *Culturen van besturen*, Boom, Amsterdam, 1994.
- Hall, R.H., *Occupations and the Social Structure*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1969.
- Hammecher, D.M. en R. den Dunnen, Cultuurverandering in de Rijksdienst: Naar 'civil employability', *Bestuurskunde*, jrg. 6, 1997, nr. 1, p. 12 - 19.
- Hersey, P. en K. Blanchard, *Management of organizational behavior: utilizing human resources*, Prentice-Hall, Londen, 1988.

- Hiemstra, J.H., *Het besturen van grote gemeenten. Vier varianten en een toekomstperspectief*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1999.
- Holders, L., *Raadsleden aan zet. Een onderzoek naar de kennislacunes die raadsleden ervaren bij het uitvoeren van hun controlefunctie en de rol die ICT kan spelen bij het oplossen van deze lacunes*, Doctoraalscriptie Universiteit Twente, 2002.
- Hondeghem, A. en F. Vandermeulen, Competency management in the Flemish and Dutch civil service, *The International Journal of Public Sector Management*, jrg. 13, 2000, nr. 4, p. 342 - 353.
- Hondeghem, A., Competency Management: The State of the Art in the Public Sector?, In: Horton, S, A. Hondeghem en D. Farnham, *Competency Management in the Public Sector, European Variations on a theme*, IOS Press, Amsterdam, 2002.
- Hoogstad, M., 'Raadsleden: geen strengere regels belangenverstrengeling', *Enquête Gemeenteraad.nl*, 2007.
- Horton, S., The competency movement: its origins and impact on the public sector, *The International Journal of Public Sector Management*, jrg. 13, 2000, nr. 4, p. 306 - 318.
- Horton, S., The Competency Movement, In: Horton, S, A. Hondeghem en D. Farnham, *Competency Management in the Public Sector, European Variations on a theme*, IOS Press, Amsterdam, 2002.
- Huitema, R. *Raadsgriffier en ambtelijke organisatie: analyse van een 'aparte' relatie*. Masterscriptie, Universiteit Twente, 2006.
- Instituut voor Publiek en Politiek, *Ervaringen van raadsleden van allochtone afkomst*, Amsterdam, 2005.
- Instituut voor Publiek en Politiek, *Meer diversiteit in de gemeenteraden*, Amsterdam, 2006.
- Kamerstukken, 2000-2001, 27751.
- Kessens, H. en I. Pröpper, *Overdrachtsdocument voor de nieuwe gemeenteraad van Enschede*, Partners + Pröpper Bestuurskundig onderzoek en advies, Vught, 2006.
- Kickert, W.J.M., Nieuw publiek management; ideologische mode of zinvolle trend?, *Openbaar Bestuur*, jrg. 3, 1993, nr. 12, p. 19 - 27.
- Klinkers, L.E.M., *Vakvereisten voor Politiek en Beleid*, KPPC, Meise, 2003.
- Kock, A.J., Het didactisch dilemma rondom de duale politicus, *Openbaar Bestuur*, jrg. 14, 2004, nr. 5, p. 33 - 36.
- Kolk, H. van der, Raadsleden en individuele burgers, In: Denters, S.A.H. en H. van der Kolk, *Leden van de raad,... Hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap?*, Eburon, Delft, 1993.
- Leent, J.A.A., *Sociologie, psychologie en sociale psychologie*, Van Loghum Slaterus, Arnhem, 1964.
- Leijenaar, M.H. en B. Niemöller, Sociaal profiel van raadsleden, In: Denters, S.A.H. en H. van der Kolk, *Leden van de raad,... Hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap?*, Eburon, Delft, 1993.
- March, J.G., *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. Free Press, New York, 1994.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bestuurscompetenties Burgemeesters*, De Bink, Den Haag, 2001.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De eerste klap is een daalder waard! Evaluatie eerste fase invoering Wet Dualisering Gemeentebestuur*, Den Haag, 2002.

Mintzberg, H., *The nature of managerial work*, Harper & Row, New York, 1973.

Mintzberg, H., Managerial work: forty years later, In: Carlson, G., *Executive behavior*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala, 1991.

Moerkamp, J., Misschien wel de moeilijkste functie in het bestuur, *Binnenlands Bestuur*, jrg 11, 2006, nr. 7, p. 25

Mok, A.L., *Professie en professionalisering: een trendrapport*, Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, Amsterdam, 1973.

Nelissen, N.J.M., M.P.C. Bressers en S.J.F. Engelen, *De opkomst van een nieuwe overheidsmanager*, Coutinho, Bussum, 1996.

Noordegraaf, M., Beelden van de overheidsmanager: situationele en theoretische meervoudigheid, *Bestuurskunde*, jrg. 6, 1997, nr. 3, p. 132 - 144.

Noordegraaf, M., Mintzberg over managers: The nature of managerial work, *Bestuurskunde*, jrg. 7, 1998, nr. 6, p. 280 - 290.

Noordegraaf, M., Professional sense-makers: managerial competencies amidst ambiguity, *The International Journal of Public Sector Management*, jrg. 13, 2000a, nr. 4, p. 319 -332.

Noordegraaf, M., *Attention! Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*, Eburon, Delft, 2000.

Noordegraaf, M., *Management in het publieke domein: Issues, instituties en instrumenten*, Coutinho, Bussum, 2004.

Raad voor het openbaar bestuur, *De cultuur van dualisering*, Den Haag, 2001.

Rainey, H., *Understanding and managing public organizations*, Jossey-Bass, San Fransisco, 2003.

Reusing, R., Dualisering van het lokaal bestuur en de constitutionele theorie, *Bestuurswetenschappen*, jrg 55, 2001, nr. 2, p. 136 - 153.

Revans, R.W., *Action learning*, Nieuwezijds, Amsterdam, 2000.

Ringeling, A.B., *Het imago van de overheid; de beoordeling van prestaties van de publieke sector*, Reed business information, Den Haag, 1993.

Ringeling, A.B., Achteraf kijken wij vooruit. In: J.H.W. Oostendorp (red.), *De dynamiek van dualisering*, Den Haag, Contain Organisatieadvies, 2004.

Rosenthal, U., *De ABD: Ambtenaren in de politiek?*, Den Haag, speech uitgesproken op 9 mei 1996.

Osborne, D. en T. Gaebler, *Reinventing Government*, Addison Wesley, Reading MA, 1992.

Paulussen, R., *Handreiking professionalisering griffiersfunctie, Bouwen aan visie en gezag in een veranderende politieke arena*, Linea Partners, Gouda, 2004.

Poelje, G.A. van, *Hedendaagsch gemeenterecht*, Martinus Nijhoff, Den Haag, 1914.

Pröpper, I.M.A.M., en M.S. de Vries, Doet het raadsdebat ertoe?, In: A.F.A. Korsten en P.W. Tops, *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.

Pröpper, I.M.A.M. en H. Kessens, *Tussen pluche en publiek*, Coutinho, Bussum, 2005.

Raadsgriffie Apeldoorn, *Functieprofiel raadsgriffier Apeldoorn*, Apeldoorn, 2005.

Robson, C., *Real World Research*, Blackwell Publishing, Oxford, 2002.

- Schaap, L. en A.B. Ringeling, *Grenzen overschrijden met dualisering: een vergelijking tussen Nederland, Duitsland, Engeland en Italië*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2006.
- Schendelen, M.P.C.M. van, *Over de kwaliteit van de Tweede Kamer*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1984.
- Schurink, M.R. en F.D.B. Kleijer, De profielschets van de burgemeester, In: Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie; Onderzoeksbijlage*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2000b.
- SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Gezocht: de raadsgriffier*, Den Haag, 2003.
- SGBO, *Quick Scan Nieuwe Raadsleden: Onderzoek naar ambities, motivatie en aanpak*, VNG-Uitgeverij, 2006a.
- SGBO, *Afgetreden raadsleden: motieven en ervaring*, VNG-Uitgeverij, 2006b.
- Smid, G. En V. Busato, *Raadsgriffiers maken geschiedenis. Het handwerk van bestuurlijke vernieuwing in gemeenten*. Van Gorcum, Assen, 2006.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2000a.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie. De gemeente vernieuwt*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2000c.
- Stipdonk, V. van, Een goede raadsgriffier, *Lokaal Bestuur*, jrg 8, 2004, nr. 4, p. 27 - 30.
- Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur, *Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden*, Den Haag, 2004.
- Tops, P.W., *Moderne regenten. Over lokale democratie*, Atlas, Amsterdam, 1994.
- Tops, P.W. en S. Zouridis, Een realistische kijk op gemeenteraden, *Bestuurswetenschappen*, jrg. 56, 2002, nr. 1, p. 45 - 58.
- Tops, P.W. en S. Zouridis, *De binnenkant van de politiek*, Atlas, Amsterdam, 2002.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Een goede raad*, rapport van de Commissie positie raadsleden, VNG-Uitgeverij, Den Haag, 1974.
- Vergert, M. ten, *Help competentie management. Handreiking bij de invoering*. CPS, Amersfoort, 2004.
- Verhoeff, C. En R. Wever, *Sterke koppels, sterk bestuur: Verslag van een onderzoek naar de relatie tussen griffier en secretaris*, Bestuur en Management Consultants, Barneveld 2007.
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Profielchets voor fractie, raadslid en wethouder in een dualistisch stelsel*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2001
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Pionieren met dualisme*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2002a.
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Handreiking ambtelijke ondersteuning voor de duale raad*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2002b.
- Vilkinas, T., G. Cartan en S. Piron, Performance determinants for senior managers: rhetoric or reality?, *Leadership & Organization Development Journal*, jrg. 15, 1994, nr. 1, p. 24-32.
- Vink, G., *Sologriffiers in de duale gemeente*, Doctoraalscriptie, Universiteit Utrecht, april 2005.

Virtanen, T., The competencies of new public managers, In: D. Farham et al., *New Public Managers in Europe: Public servants in Transition*, Macmillan, London, 1996.

Virtanen, T., Changing competences of public managers: tensions in commitment, *The International Journal of Public Sector Management*, jrg. 13, 2000, nr. 4, p. 333 -341.

Visser, A. Ph., E. van de Vliert, E.J.H. ter Heine en J.A.M. Winnubst, *Rollen: Persoonlijke en sociale invloeden op het gedrag*, Boom, Amsterdam, 1983.

Vollmer, H.M., en D.L. Mills, *Professionalization*, Prentice-Hall, New Jersey, 1966.

Vrieling, D.H., J.D. Pruim, E. Veldhuijzen van Zanten, *Dualisering ben je zelf*, 4Duaal, Almere, 2006.

Vugt, G.W.M., *Naar een sterke gemeenteraad*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1987.

Vulpen, E. van en F. Moesker, Competency-based Management in the Dutch Senior Public Service, In: Horton, S, A. Hondeghen en D. Farnham, *Competency Management in the Public Sector, European Variations on a theme*, IOS Press, Amsterdam, 2002.

Wesselink, R. en M. Mulder, *Competentiemanagement in overheidsinstellingen*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2004.

Westerbeek, R. En J.L.W. Broeksteeg, De ambtenaar in spagaat, *De Gemeentestem*, jrg. 156, 2006, nr. 7243, p. 1 - 9.

Weterings, R., Gemeenteraad keert blik verder naar binnen, *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 2003, nr. 6, p. 16 - 20.

Wilensky, H.L., The professionalization of everyone?, *American Journal of Sociology*, jrg. 70, 1964, nr. 2, p. 137 - 158.

Zouridis, S en H. Wesseling, Commissie Leemhuis met verkeerde conclusies, *Openbaar Bestuur*, jrg. 15, 2005, nr. 8, p. 18-21

Bijlagen

Bijlage 1: Lijst van respondenten

Bij de vragenlijst is de keuze aan de respondenten geweest om anoniem te blijven of niet. Ongeveer de helft van de respondenten heeft er voor gekozen anoniem te blijven. De namen van de overige respondenten zijn in deze bijlage te vinden. Tevens is aangegeven welk aandeel van de totale groep respondenten genoemd wordt.

Adviseurs (16 van 28)

Alinda van Bruggen, Zunderdorp B&M
 Els Boers, Groen Links
 Couzijn Bos, Steenkamp Instituut
 Vera Bos, Centrum voor Lokaal Bestuur
 J.L.W. Broeksteeg, Universiteit Maastricht
 A. Cachet, Erasmus Universiteit
 Ad Decker, Adviseur Leefbaar Hilversum
 Erik van Dijk, ChristenUnie Kaderschool
 Margreet van Gastel, Haya v Somerenstichting
 Paul Guldemon, Gemeenteraad.nl
 Mariëtte Hameeteman, Stichting Lokaal
 Maarten Hoogstad, Gemeenteraad.nl
 Hans Kessens, Partners&Pröpper
 Lilian Stolwijk, Instituut voor Publiek en Politiek
 Jacqueline Verhagen, Steenkamp Instituut
 L. Zijlstra, CDA

Burgemeesters (4 van 11)

T.P.J. Bruinsma, Vlaardingen
 W.M. Cornelis, Gouda
 A.B.A.M. Ederveen, Valkenswaard
 Peter den Oudsten, Enschede

Gemeentesecretarissen (10 van 19)

J. Dijkstra, Barendrecht
 Herman B.M. Bosman, Enschede
 Arjan van Gils, Rotterdam
 A.G.J. Kwakkernaat, Woerden
 W.J. Licht, Hengelo
 Johan van de Maat, Hengelo
 F.G. Mencke, Heerhugowaard
 J.H.M. van der Steen, Veghel
 F.J.G. Wiertz, Hoogezand-Sappemeer
 Saskia Willems- van Ulden, Roerdalen

Griffiers en griffiemedewerkers (27 van 42)

Wim Amesz, Vlaardingen
 A.G.M. Dashorst, Deventer
 Yvonne van Delft, Delft
 Marieke van der Enden, Westland
 A.C. van der Haar, Doetinchem
 L. van Heezik, Leiden
 A.S. Heine, Emmen
 Etienne R.M. Heszen, Arnhem
 Edwin Israel, Middelburg
 E.J. Kroon, Alkmaar
 Niels Krouwel, Groningen
 A. Palland, Wierden
 Petra Paulides, Roosendaal
 Mieke Peters, Vlaardingen

J.J. Rochat, Zoetermeer
 P.M.H. van Ruitenbeek, Winsum
 Bart Schutte, Zwolle
 Ad Smits, Utrecht
 A.J. van der Steen, Vlaardingen
 Marion Stein, Den Haag
 E. van Straaten-Noyons, Roosendaal
 T. Thiebosch, Vlissingen
 Th. Vlieger, Assen
 Frans de Vos, Bergen op Zoom
 Gerard Vrenken, Tilburg
 J.C. Waverijn, Veere
 R. Weernekers, Deventer

Raadsleden (76 van 132)

Hans van Agteren, Enschede
 Selçuk Akinci, Breda
 Michael Alberts, Arnhem
 Marieke Arends, Enschede
 Mary van Asperen, Gouda
 Moussa Aynan, Haarlem
 Koen Baart, Den Haag
 Mirjam Barendregt, Amersfoort
 Hetty van Berkum-Admiraal, Amersfoort
 Jan van den Biggelaar, Eindhoven
 Peter Breukers, Nijmegen
 D.J. Bodewes, Nijmegen
 Krijn Boddé, Leiden
 Boy Boer, Breda
 Renate Bos, Nijmegen
 Bircan Bozbey, Den Haag
 Luuk Broer, Arnhem
 Leo Bruijn, Rotterdam
 W.A. Catsman, Haarlem
 Annemiek de Crom, Amersfoort
 Gea Dames-Bokma, Leeuwarden
 Robert Defilet, Breda
 Jola van Dijk, Nijmegen
 Hiek van Driel, Den Haag
 A.H. van Drooge, Amsterdam
 Femke van Drooge, Hilversum
 Jacqueline van Es, Vlaardingen
 Rudolf Feijen, Veendam
 Anne Graumans, Amsterdam
 Ruth van Helmond, Eindhoven
 Maarten Houben, Eindhoven
 Jeroen Fritz, Haarlem
 H.B.W. van Hees, Nijmegen
 Joost Helms, Eindhoven
 Anke Huisman-Mak, Gouda
 Fleur Imming, Amersfoort
 Stan Kaatee, Haarlem

Petra van Kessel, Eindhoven
Arjan Kleuver, Utrecht
J.M. Klinkenberg-Franken, Dongeradeel
Jo Kodde, Middelburg
A.H. Kraan, Veendam
Dico Kuiper, Amersfoort
J. Langenacker, Haarlem
Femke de Leeuw, Haarlem
Paul van Liempd, Eindhoven
Marijke Lodeweegs, Haarlem
Inke Logtenberg, Hilversum
M. Mossel, Utrecht
Jan Atze Nicolai, Leeuwarden
Cevdet Ornek, Enschede
Gerda Oskam, Utrecht
Cees-Jan Pen, Haarlem
Erik Prins, Leeuwarden
Louk Rademaker, Leiden
Jan Ravesteijn, Utrecht
David Rietveld, Den Haag

H.Y. van der Roest, Utrecht
Alice van Rooij, Utrecht
Daniel Sajet, Amsterdam
P. Schouten, Haarlem
E.P. Smit, Veendam
M.R.H. Smit, Enschede
Frans Szablewski, Breda
Joyce van der Sanden, Breda
S.H.G. Veenstra, Arnhem
Stijn Verbruggen, Nijmegen
Frank Vergroesen, Breda
Noël Vergunst, Nijmegen
Gerard Verspuij, Den Haag
J.F.H. (Koos) Voogt, Amersfoort
W.J.M. Vossenaar, Breda
C.A.S. de Vries, Haarlem
Frederik Zevenbergen, Leiden
Pepijn Zwanenberg, Utrecht
K.J. Zwart, Leeuwarden

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde deskundigen

Prof. dr. J.Th.J. (Joop) van den Berg: Leidde acht jaar de Wiarda Beckman Stichting en was lid van de Eerste Kamer voor de PvdA. Hij was hoofddirecteur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en hoogleraar politiek en parlementaire geschiedenis in Leiden. Momenteel is hij nog werkzaam als hoogleraar 'Het parlementaire stelsel: rechtsnormen en machtsverhoudingen'. In 1997 schreef hij het boekje 'In het stadhuis zijn geen stemmen te behalen'.

Dr. J.G.J.A. (Marcel) Boogers: Is universitair docent aan de School voor Politiek en Bestuur aan de Universiteit van Tilburg. Hij is onder andere specialist op het gebied van democratische vernieuwingen, dualisering, lokaal bestuur en gemeenteraadsverkiezingen. Hij publiceerde een aantal boeken en artikelen over deze thema's.

Drs. M.S. (Merel) de Groot: Studeerde Bestuurskunde aan de Universiteit van Twente. Sinds 2005 werkt ze als promovenda aan deze universiteit. Haar onderzoek gaat over institutionele veranderingen in de lokale Nederlandse politiek. Hiervoor voert zij onder andere een groot onderzoek onder raadsleden uit naar de effecten van dualisering.

Drs. R. (Rolf) Jongedijk MBA: Studeerde Bestuurskunde aan de Universiteit van Twente met als afstudeerrichting het lokale bestuur. Hij was een voor een periode adviseur in het bedrijfsleven waarna hij bij de gemeenten Rotterdam en Enschede werkte als respectievelijk coördinator Veiligheidsbeleid en Grotestedenbeleid. Na een periode als adviseur van de burgemeester van Enschede werd hij raadsgriffier in deze gemeente.

Drs. T.A. (Thea) de Mik: Studeerde Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Zij is raadsgriffier van de gemeente Capelle aan den IJssel. Verder maakt zij deel uit van de commissie 'Professionalisering' van de Vereniging van Griffiers. Deze commissie werkt aan ontwikkeltrajecten voor griffiers.

Drs. J.G.A. (Jaap) Paans: Is raadsgriffier van de gemeente Dordrecht en griffier van de Drechtsteden. Hij is lid van de raad van advies van het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Daarnaast is hij voorzitter van de Vereniging van Griffiers.

Dhr. J.D. (Jan Dirk) Pruim: Was gemeentesecretaris in diverse gemeenten. Hij is raadsgriffier van de gemeente Almere. Hij was betrokken bij de Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie. Tot begin 2007 was hij voorzitter van de Vereniging van Griffiers.

Drs. G.J.P. (Geert) van Soest: Studeerde Politicologie. Hij is actief geweest in de lokale politiek en ambtenarij bij de gemeenten Dordrecht en Rotterdam. Hij is raadsgriffier van de gemeente Venlo. Ook maakt hij deel uit van het bestuur van de Vereniging van Griffiers en is hij lid van de commissie 'Professionalisering' binnen deze vereniging.

Bijlage 3: Vragenlijst

Functioneren raadsleden

Geachte heer/ mevrouw,

Deze vragenlijst heeft als onderwerp het functioneren van raadsleden. De resultaten worden (geanonimiseerd) gebruikt voor een masterscriptie over professionaliteit van raadsleden, voor de opleiding bestuurskunde van de Erasmus Universiteit. In de scriptie wordt eveneens aandacht besteed aan de rol die de griffie kan spelen bij het ondersteunen van raadsleden.

Het invullen van deze vragenlijst duurt ongeveer 10 minuten.

Uw bijdrage aan dit onderzoek wordt bijzonder op prijs gesteld.

Gerco Lock

1.

In deze vraag wordt een groot aantal mogelijke competenties van raadsleden genoemd.
 'Hét raadslid' bestaat uiteraard niet. Het gaat in deze vragenlijst om de ervaring die u hebt met raadsleden.
 In de *eerste kolom* kunt u aangeven in welke mate u het **belangrijk** vindt dat raadsleden deze competentie **zouden** bezitten.
 In de *tweede kolom* kunt u aangeven in hoeverre u van mening bent dat raadsleden deze competentie **bezitten**.

Competentie	Onbelangrijk - Belangrijk	Onvoldoende - Voldoende
Effectief gebruik kunnen maken van de formele rechten (initiatief, motie, vragenrecht, interpellatie, onderzoek)	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Kunnen debatteren in openbare discussies	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Effectief en efficiënt vergaderen	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Nota's/ rapporten kunnen lezen	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Standpunten uitleggen	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Financiële deskundigheid bezitten	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Juridische deskundigheid bezitten	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Kritisch en onafhankelijk een mening vormen over lokale aangelegenheden	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Inventariseren van bij de bevolking levende gedachten	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Reeds gevoerd beleid communiceren richting de bevolking	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Op werkbezoek gaan	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
In gesprek gaan met betrokken burgers	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Vaardigheden in contact met media	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Inleven in standpunten van anderen	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Hoofdzaken en details kunnen onderscheiden	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Contact onderhouden met beslissers en belanghebbenden	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Contact onderhouden met collega-raadsleden, fractiespecialisten, college- en oppositiefracties	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Contact onderhouden met het college van burgemeester en wethouders	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Gebruik weten te maken van ambtelijke bijstand en ondersteuning griffie	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Investeren in contacten met maatschappelijke organisaties	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Bestuurlijke taal en de taal van burgers naar elkaar weten te vertalen	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Inzicht hebben in beleidsprocessen	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Verskillende belangen kunnen afwegen	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Beleid formuleren, kaders stellen	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Effectief controleren van het college	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Publiekelijk verantwoorden van daden	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Het eigen functioneren kritisch evalueren	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

Zelfstandig (onafhankelijk van het college) kunnen opereren	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Omkoping bewust tegen gaan	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Weerbaar zijn tegen cliëntelisme	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

2.

Een eventuele toelichting op de bovenstaande antwoorden bij vraag 1 kunt u hier plaatsen.

3.

Wat is uw oordeel over de wijze waarop raadsleden hun rollen vervullen?

Rol	Onvoldoende - Voldoende
Volksvertegenwoordigende rol	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Kaderstellende rol	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Controlerende rol	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

4.

Wat is, geheel genomen, uw oordeel over het functioneren van raadsleden?

Algemeen oordeel raadsfunctioneren	Onvoldoende - Voldoende
	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

5.

Een eventuele toelichting op het bovenstaande antwoord bij vraag 4 kunt u hier plaatsen.

6.

Wanneer u zelf drie punten zou mogen aandragen waarop raadsleden nog veel kunnen verbeteren, welke zouden dit dan zijn? (dit mogen competenties zijn die al eerder genoemd zijn)

-
-
-

7.

Welke rol kan de griffie volgens u vervullen met betrekking tot het functioneren van raadsleden?

8.

Kunt u (eventueel aan de hand van een voorbeeld) aangeven waar volgens u de grenzen liggen waarbinnen de griffie raadsleden kan begeleiden?

9.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling?

Raadsleden zijn onvoldoende kritisch over het eigen functioneren.	Geheel oneens - Geheel eens
	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

10.

Een eventuele toelichting op het bovenstaande antwoord kunt u hier plaatsen

11.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling?

Het is de verantwoordelijkheid van politieke partijen dat raadsleden goed functioneren	Geheel oneens - Geheel eens
	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

12.

Een eventuele toelichting op het bovenstaande antwoord kunt u hier plaatsen

13.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling?	
	Geheel oneens - Geheel eens
De ondersteuning die de griffie biedt moet zuiver procedureel zijn	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

14.

Een eventuele toelichting op het bovenstaande antwoord kunt u hier plaatsen

15.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling?	
	Geheel oneens - Geheel eens
Het functioneren van raadsleden wordt bepaald door de informatie die zij vanuit het ambtelijke apparaat ontvangen	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

16.

Een eventuele toelichting op het bovenstaande antwoord kunt u hier plaatsen

17.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling?	
	Geheel oneens - Geheel eens
Het functioneren van raadsleden wordt beïnvloed door informele processen en niet door formeel gestructureerde begeleiding.	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

18.

Een eventuele toelichting op het bovenstaande antwoord kunt u hier plaatsen

19.

Wat is uw functie?

<input type="checkbox"/>	Adviseur
<input type="checkbox"/>	Burgemeester
<input type="checkbox"/>	Gemeentesecretaris
<input type="checkbox"/>	Griffier
<input type="checkbox"/>	Griffiemedewerker
<input type="checkbox"/>	Raadslid
<input type="checkbox"/>	Trainer/opleider van een politieke partij
<input type="checkbox"/>	Wetenschappers
<input type="checkbox"/>	Anders, namelijk ...

20.

Uw gegevens worden anoniem verwerkt. Heeft u er bezwaar tegen wanneer in een bijlage bij het onderzoek uw naam wordt opgenomen als respondent?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nee
-----------------------------	------------------------------

21.

Wat is uw naam?

Einde vragenlijst

Hartelijk bedankt voor het invullen van deze vragenlijst!

Voor vragen over het onderzoek kunt u een e-mail sturen naar glock@zunderdorp.nl.

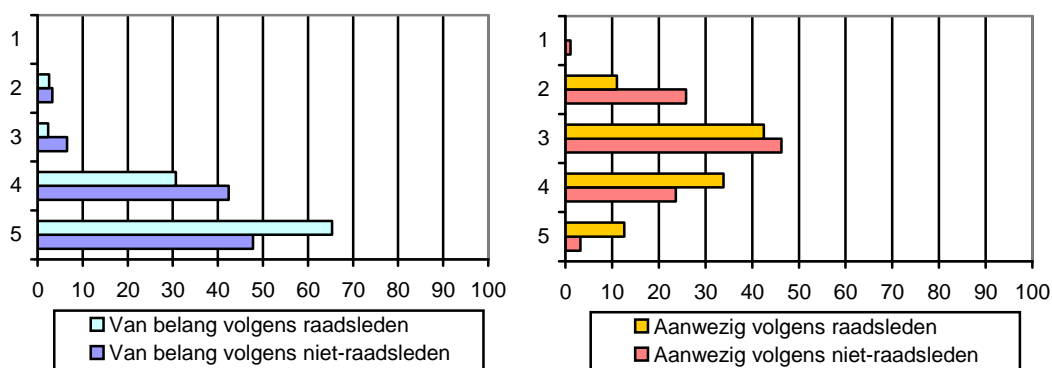
Bijlage 4: Resultaten vragenlijst, vraag 1

Taakcompetenties

a1 Effectief gebruik kunnen maken van de formele rechten						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	0	1	12	13	26
burgemeesters	0	1	1	6	1	9
gemeentesecretarissen	0	1	2	11	3	17
griffiers	0	1	2	10	27	40
raadsleden	0	2	3	39	83	127
	0	5	9	78	127	219

a2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	1	4	14	8	0	27
burgemeesters	0	2	6	1	0	9
gemeentesecretarissen	0	4	9	3	1	17
griffiers	0	14	14	10	2	40
raadsleden	0	14	54	43	16	127
	1	38	97	65	19	220

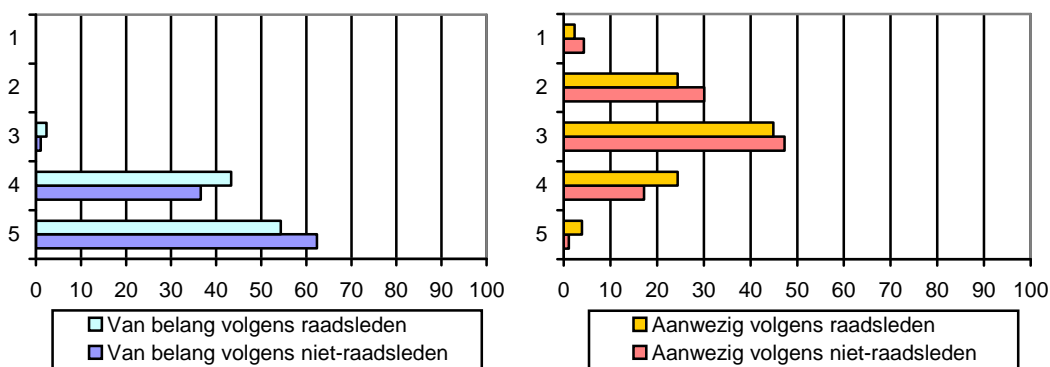
Effectief gebruik kunnen maken van de formele rechten



b1 Kunnen debatteren in openbare ruimtes						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	0	1	11	14	26
burgemeesters	0	0	0	4	5	9
gemeentesecretarissen	0	0	0	5	12	17
griffiers	0	0	0	14	27	41
raadsleden	0	0	3	55	69	127
	0	0	4	89	127	220

b2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	2	10	11	3	0	26
burgemeesters	0	4	2	2	1	9
gemeentesecretarissen	0	6	9	2	0	17
griffiers	2	8	22	9	0	41
raadsleden	3	31	57	31	5	127
	7	59	101	47	6	220

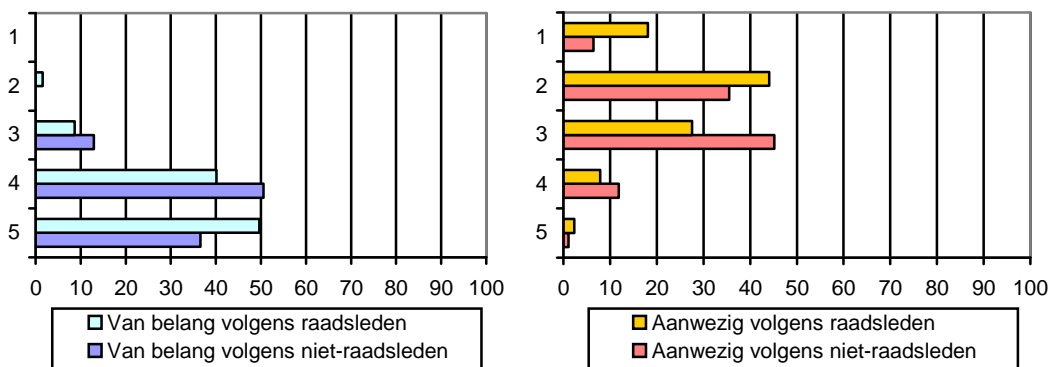
Kunnen debatteren in openbare discussies



c1 Effectief en efficiënt vergaderen						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	0	3	13	10	26
burgemeesters	0	0	1	5	3	9
gemeentesecretarissen	0	0	1	11	5	17
griffiers	0	0	7	18	16	41
raadsleden	0	2	11	51	63	127
	0	2	23	98	97	220

c2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	4	11	8	3	0	26
burgemeesters	1	1	6	1	0	9
gemeentesecretarissen	0	7	8	2	0	17
griffiers	1	14	20	5	1	41
raadsleden	23	56	35	10	3	127
	29	89	77	21	4	220

Effectief en efficiënt vergaderen

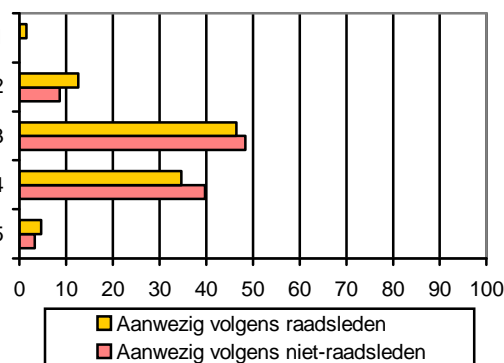
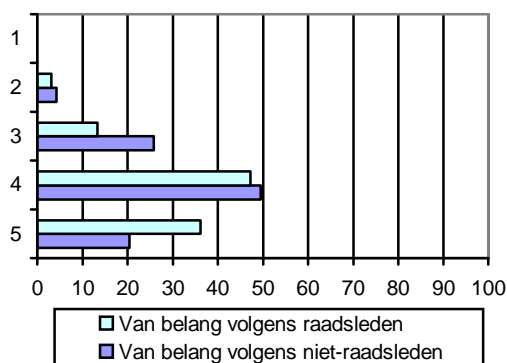


d1 Nota's/ rapporten kunnen lezen						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	1	9	12	4	26
burgemeesters	0	0	3	4	2	9
gemeentesecretarissen	0	1	2	10	4	17
griffiers	0	2	10	20	9	41
raadsleden	0	4	17	60	46	127
	0	8	41	106	65	220

d2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	2	11	12	1	26
burgemeesters	0	1	5	3	0	9

gemeentesecretarissen	0	2	13	2	0	17
griffiers	0	3	16	20	2	41
raadsleden	2	16	59	44	6	127
	2	24	104	81	9	220

Nota's/ rapporten kunnen lezen



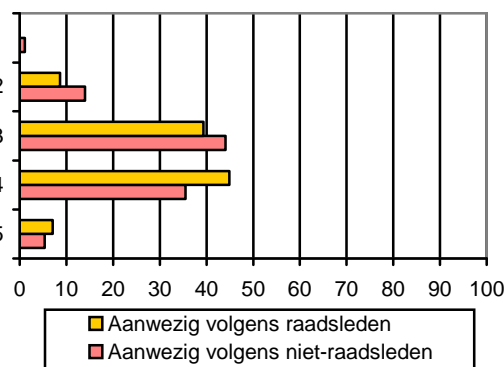
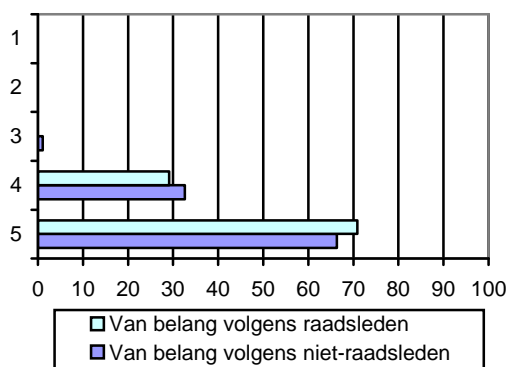
e1 Standpunten uitleggen

	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	0	0	8	18	26
burgemeesters	0	0	1	3	5	9
gemeentesecretarissen	0	0	0	9	8	17
griffiers	0	0	0	10	30	40
raadsleden	0	0	0	37	90	127
	0	0	1	67	151	219

e2

	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	3	13	9	1	26
burgemeesters	0	2	2	5	0	9
gemeentesecretarissen	0	3	8	6	0	17
griffiers	1	5	18	13	4	41
raadsleden	0	11	50	57	9	127
	1	24	91	90	14	220

Standpunten uitleggen

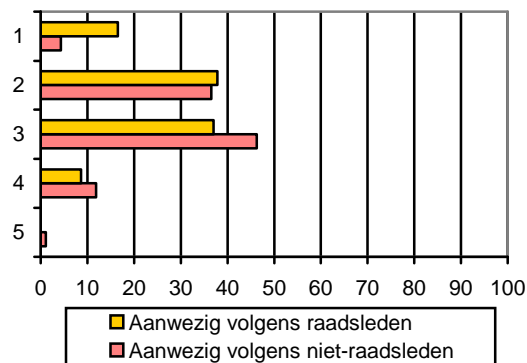
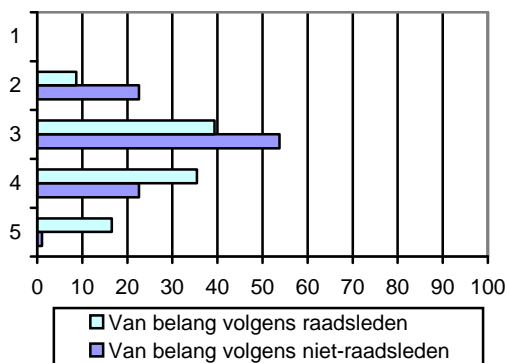


f1 Financiële deskundigheid bezitten

	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	9	10	6	1	26
burgemeesters	0	1	7	1	0	9
gemeentesecretarissen	0	3	10	4	0	17
griffiers	0	8	23	10	0	41
raadsleden	0	11	50	45	21	127

	0	32	100	66	22	220
f2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	13	9	3	1	26
burgemeesters	0	3	6	0	0	9
gemeentesecretarissen	2	3	11	1	0	17
griffiers	2	15	17	7	0	41
raadsleden	21	48	47	11	0	127
	25	82	90	22	1	220

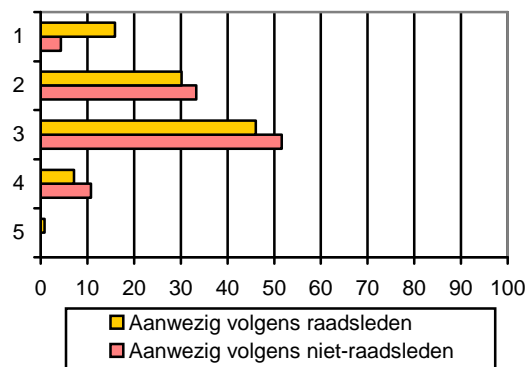
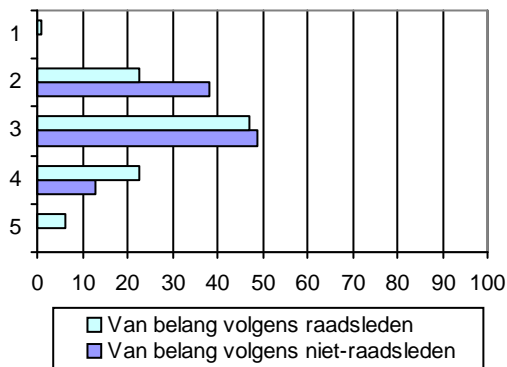
Financiële deskundigheid bezitten



g1 Juridische deskundigheid bezitten						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	13	9	4	0	26
burgemeesters	0	3	5	1	0	9
gemeentesecretarissen	0	7	7	3	0	17
griffiers	0	12	24	4	0	40
raadsleden	1	29	60	29	8	127
	1	64	105	41	8	219

g2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	1	12	10	3	0	26
burgemeesters	0	3	5	1	0	9
gemeentesecretarissen	0	7	9	1	0	17
griffiers	3	9	24	5	0	41
raadsleden	20	38	58	9	1	126
	24	69	106	19	1	219

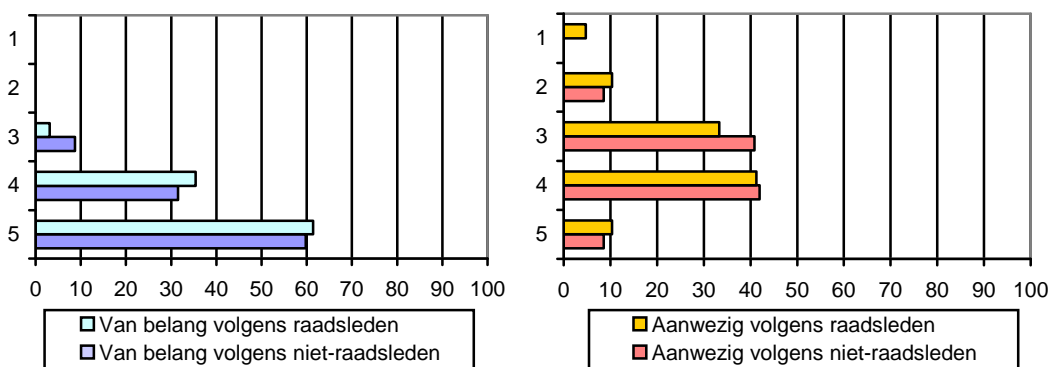
Juridische deskundigheid bezitten



h1 Kritisch en onafhankelijk een mening vormen over de lokale aangelegenheden						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	0	2	9	15	26
burgemeesters	0	0	1	4	4	9
gemeentesecretarissen	0	0	0	4	13	17
griffiers	0	0	5	12	23	40
raadsleden	0	0	4	45	78	127
	0	0	12	74	133	219

h2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	2	9	14	1	26
burgemeesters	0	2	3	4	0	9
gemeentesecretarissen	0	2	11	4	0	17
griffiers	0	2	15	17	7	41
raadsleden	6	13	42	52	13	126
	6	21	80	91	21	219

Kritisch en onafhankelijk een mening vormen over lokale aangelegenheden

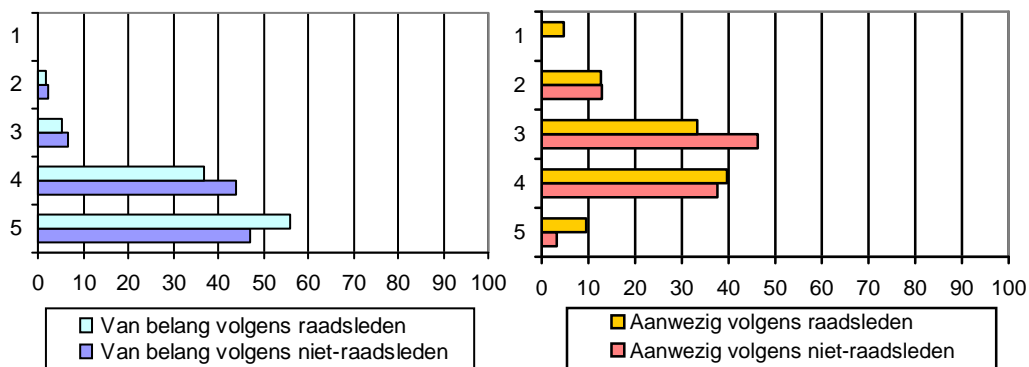


Competenties voor de specifieke context

i1 Inventariseren van bij de bevolking levende gedachten						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	2	2	10	12	26
burgemeesters	0	0	1	4	4	9
gemeentesecretarissen	0	0	0	9	8	17
griffiers	0	0	3	18	20	41
raadsleden	0	2	7	47	71	127
	0	4	13	88	115	220

i2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	7	12	7	0	26
burgemeesters	0	2	6	1	0	9
gemeentesecretarissen	0	1	7	9	0	17
griffiers	0	2	18	18	3	41
raadsleden	6	16	42	50	12	126
	6	28	85	85	15	219

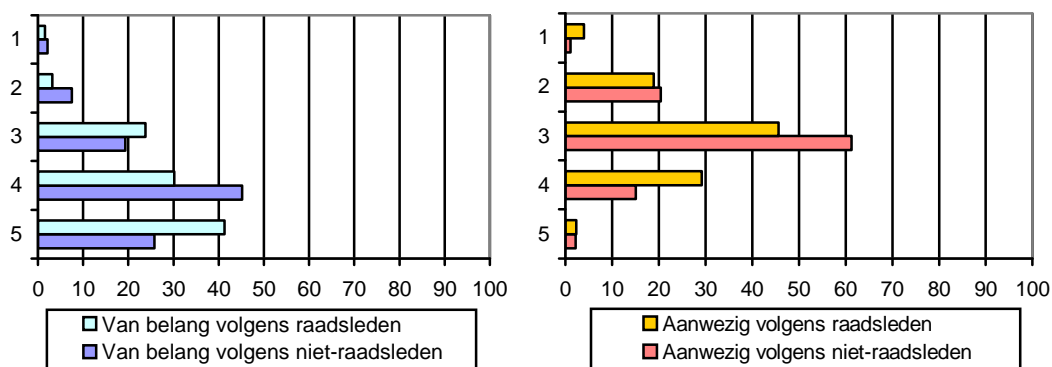
Inventariseren van bij de bevolking levende gedachten



j1 Reeds gevoerd beleid communiceren richting de bevolking						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	1	2	4	10	9	26
burgemeesters	0	0	1	5	3	9
gemeentesecretarissen	0	0	4	9	4	17
griffiers	1	5	9	18	8	41
raadsleden	2	4	30	38	52	126
	4	11	48	80	76	219

j2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	9	12	4	1	26
burgemeesters	0	0	7	2	0	9
gemeentesecretarissen	0	4	9	4	0	17
griffiers	1	6	29	4	1	41
raadsleden	5	24	58	37	3	127
	6	43	115	51	5	220

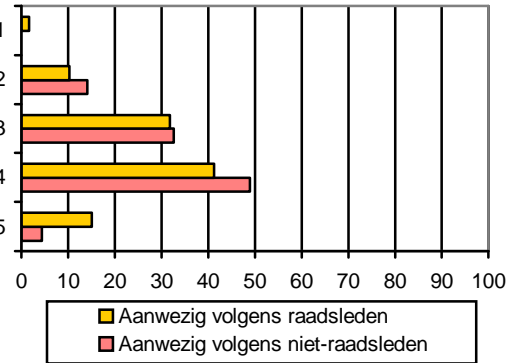
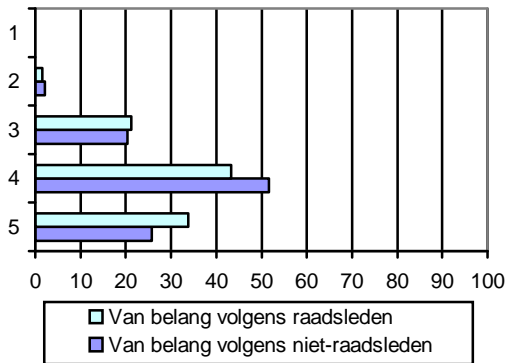
Reeds gevoerd beleid communiceren richting de bevolking



k1 Op werkbezoek gaan						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	0	7	11	8	26
burgemeesters	0	0	3	5	1	9
gemeentesecretarissen	0	0	2	11	4	17
griffiers	0	2	7	21	11	41
raadsleden	0	2	27	55	43	127

	0	4	46	103	67	220
k2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	5	12	8	1	26
burgemeesters	0	2	2	5	0	9
gemeentesecretarissen	0	2	4	9	1	16
griffiers	0	4	12	23	2	41
raadsleden	2	13	40	52	19	126
	2	26	70	97	23	218

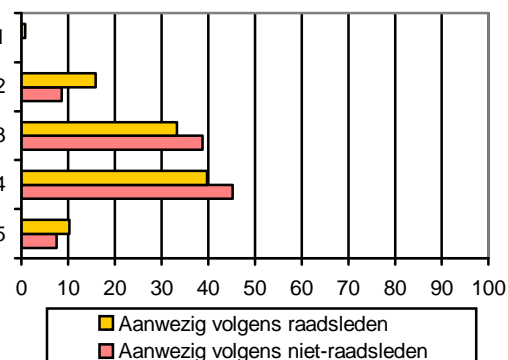
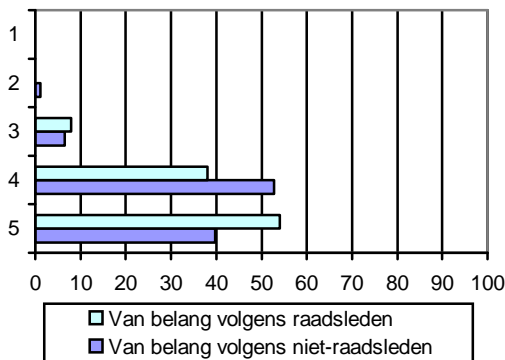
Op werkbezoek gaan



l1 In gesprek gaan met betrokken burgers						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	1	0	14	11	26
burgemeesters	0	0	0	5	4	9
gemeentesecretarissen	0	0	2	9	6	17
griffiers	0	0	4	21	16	41
raadsleden	0	0	10	48	68	126
	0	1	16	97	105	219

l2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	4	11	9	2	26
burgemeesters	0	0	4	4	1	9
gemeentesecretarissen	0	1	6	9	1	17
griffiers	0	3	15	20	3	41
raadsleden	1	20	42	50	13	126
	1	28	78	92	20	219

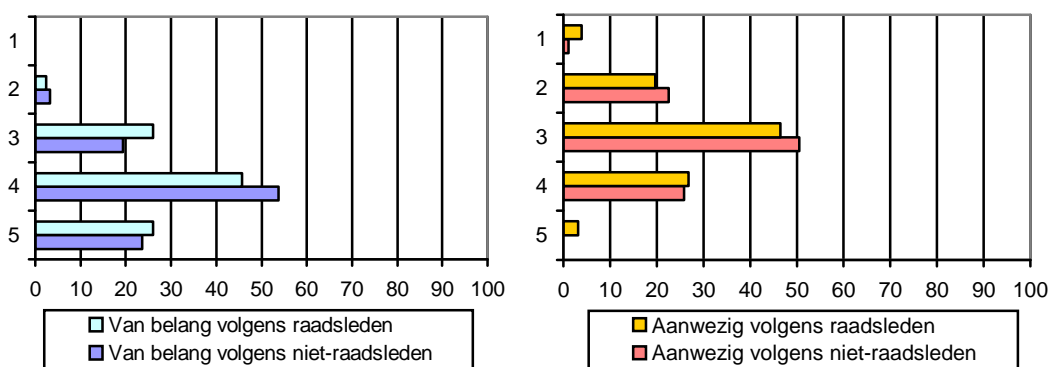
In gesprek gaan met betrokken burgers



m1 Vaardigheden in contact met de media						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	1	6	12	7	26
burgemeesters	0	0	3	4	2	9
gemeentesecretarissen	0	0	3	11	3	17
griffiers	0	2	6	23	10	41
raadsleden	0	3	33	58	33	127
	0	6	51	108	55	220

m2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	1	6	11	8	0	26
burgemeesters	0	1	4	4	0	9
gemeentesecretarissen	0	6	9	2	0	17
griffiers	0	8	23	10	0	41
raadsleden	5	25	59	34	4	127
	6	46	106	58	4	220

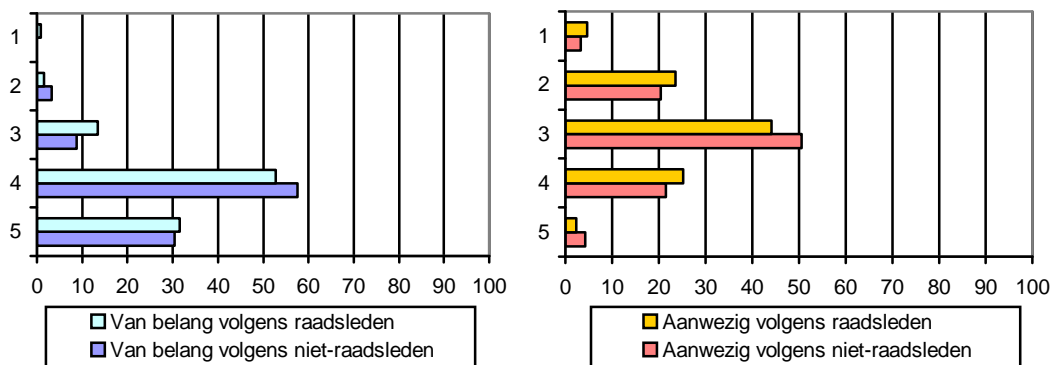
Vaardigheden in contact met de media



n1 Inleven in standpunten van anderen						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	1	2	15	8	26
burgemeesters	0	0	0	5	4	9
gemeentesecretarissen	0	0	1	11	5	17
griffiers	0	2	5	22	11	40
raadsleden	1	2	17	67	40	127
	1	5	25	120	68	219

n2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	1	6	11	7	1	26
burgemeesters	0	1	5	3	0	9
gemeentesecretarissen	1	4	8	4	0	17
griffiers	1	8	23	6	3	41
raadsleden	6	30	56	32	3	127
	9	49	103	52	7	220

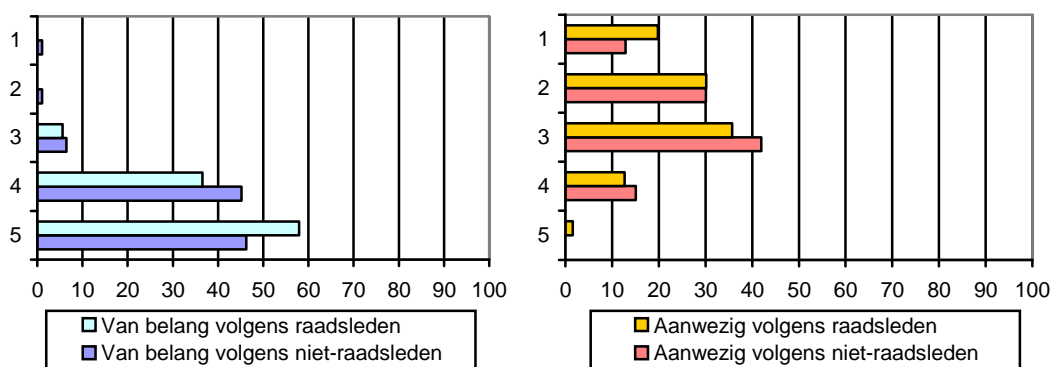
Inleven in standpunten van anderen



o1 Hoofd- en bijzaken kunnen scheiden						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	0	0	12	14	26
burgemeesters	0	0	2	5	2	9
gemeentesecretarissen	0	0	0	8	9	17
griffiers	1	1	4	17	18	41
raadsleden	0	0	7	46	73	126
	1	1	13	88	116	219

o2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	6	7	8	5	0	26
burgemeesters	0	4	4	1	0	9
gemeentesecretarissen	3	9	4	1	0	17
griffiers	3	8	23	7	0	41
raadsleden	25	38	45	16	2	126
	37	66	84	30	2	219

Hoofd- en bijzaken kunnen onderscheiden

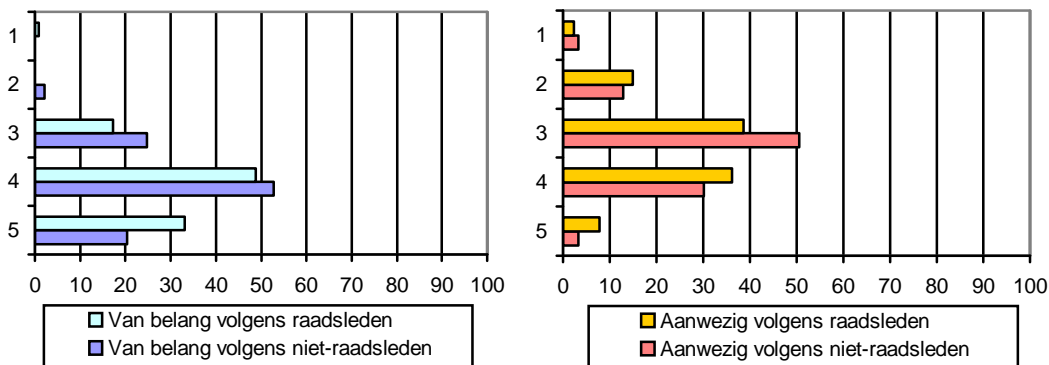


Competenties in de bestuurlijke omgeving

p1 Contact onderhouden met beslissers en belanghebbenden						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	1	4	13	8	26
burgemeesters	0	0	1	6	2	9

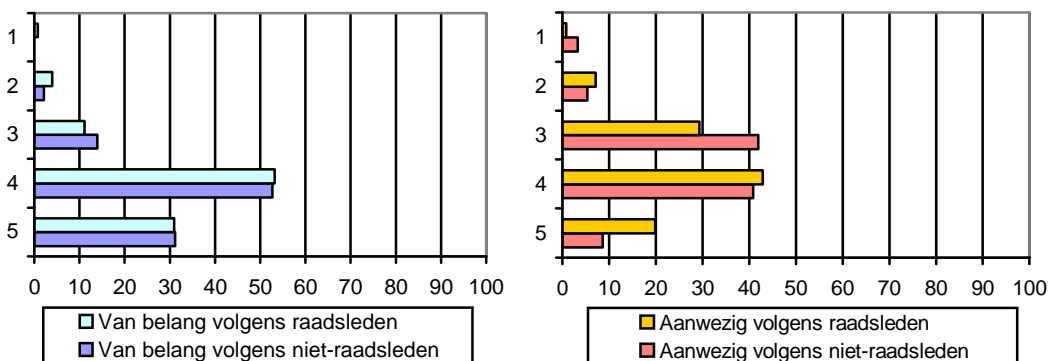
gemeentesecretarissen	0	0	7	10	0	17
griffiers	0	1	11	20	9	41
raadsleden	1	0	22	62	42	127
	1	2	45	111	61	220
p2						
adviseurs	2	2	11	11	0	26
burgemeesters	0	2	4	3	0	9
gemeentesecretarissen	0	5	9	3	0	17
griffiers	1	3	23	11	3	41
raadsleden	3	19	49	46	10	127
	6	31	96	74	13	220

Contact onderhouden met beslissers en belanghebbenden



q1 Contact onderhouden met collega-raadsleden, fractiespecialisten, college- en oppositiefracties						
adviseurs	0	1	2	12	11	26
burgemeesters	0	0	3	4	2	9
gemeentesecretarissen	0	1	2	10	4	17
griffiers	0	0	6	23	12	41
raadsleden	1	5	14	67	39	126
	1	7	27	116	68	219
q2						
adviseurs	1	1	9	12	3	26
burgemeesters	0	0	4	5	0	9
gemeentesecretarissen	2	2	7	6	0	17
griffiers	0	2	19	15	5	41
raadsleden	1	9	37	54	25	126
	4	14	76	92	33	219

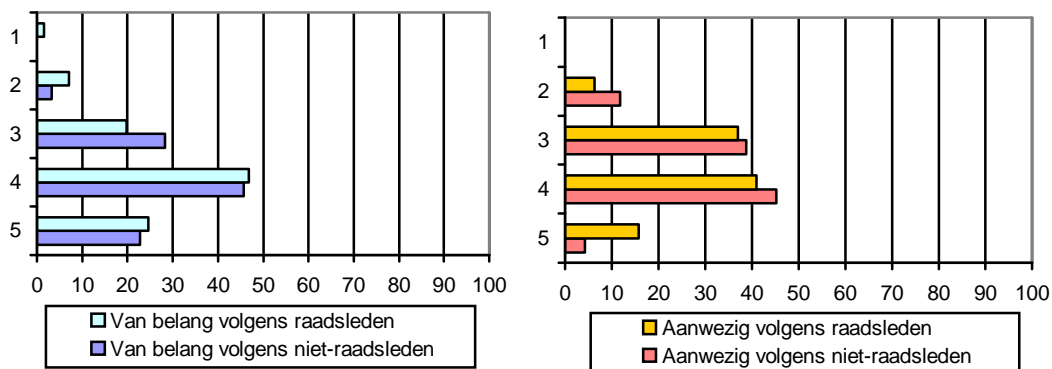
Contact onderhouden met collega-raadsleden, fractiespecialisten, college- en oppositiefracties



r1 Contact onderhouden met het college van burgemeester en wethouders						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	1	4	12	9	26
burgemeesters	0	0	3	6	0	9
gemeentesecretarissen	0	0	6	10	1	17
griffiers	0	2	13	14	11	40
raadsleden	2	9	25	59	31	126
	2	12	51	101	52	218

r2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	3	10	13	0	26
burgemeesters	0	0	1	7	1	9
gemeentesecretarissen	0	4	10	3	0	17
griffiers	0	4	15	19	3	41
raadsleden	0	8	47	52	20	127
	0	19	83	94	24	220

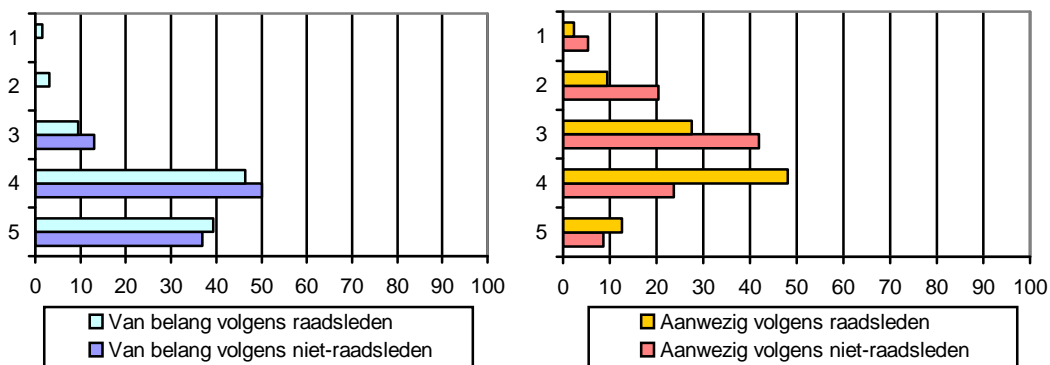
Contact onderhouden met het college van burgemeester en wethouders



s1 Gebruik weten te maken van ambtelijke bijstand en ondersteuning griffie						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	0	1	12	13	26
burgemeesters	0	0	1	5	2	8
gemeentesecretarissen	0	0	1	12	4	17
griffiers	0	0	9	17	15	41
raadsleden	2	4	12	59	50	127
	2	4	24	105	84	219

s2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	2	6	13	3	2	26
burgemeesters	0	0	4	5	0	9
gemeentesecretarissen	0	5	9	2	1	17
griffiers	3	8	13	12	5	41
raadsleden	3	12	35	61	16	127
	8	31	74	83	24	220

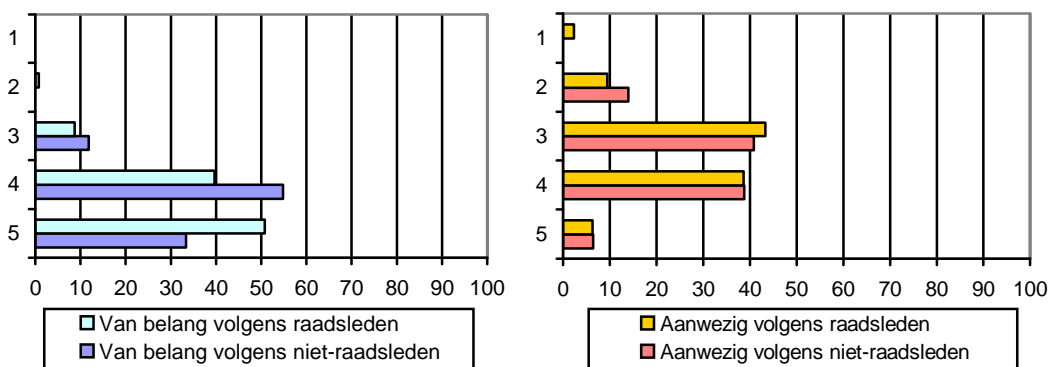
Gebruik weten te maken van ambtelijke bijstand en ondersteuning griffie



t1 Investeren in contacten met maatschappelijke organisaties						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	0	3	10	13	26
burgemeesters	0	0	1	6	2	9
gemeentesecretarissen	0	0	3	12	2	17
griffiers	0	0	4	23	14	41
raadsleden	0	1	11	50	64	126
	0	1	22	101	95	219

t2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	9	7	9	1	26
burgemeesters	0	1	7	1	0	9
gemeentesecretarissen	0	1	8	7	1	17
griffiers	0	2	16	19	4	41
raadsleden	3	12	55	49	8	127
	3	25	93	85	14	220

Investeren in contacten met maatschappelijke organisaties

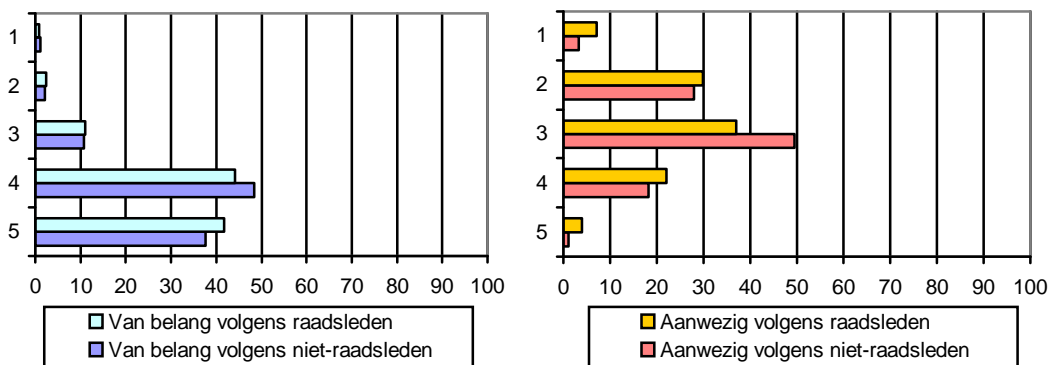


u1 Bestuurlijke taal en de taal van burgers naar elkaar weten te vertalen						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	0	3	10	13	26
burgemeesters	0	0	1	5	3	9
gemeentesecretarissen	0	0	1	13	3	17
griffiers	1	2	5	17	16	41
raadsleden	1	3	14	56	53	127
	2	5	24	101	88	220

u2						
-----------	--	--	--	--	--	--

	1	2	3	4	5	
adviseurs	3	9	9	5	0	26
burgemeesters	0	4	5	0	0	9
gemeentesecretarissen	0	2	13	2	0	17
griffiers	0	11	19	10	1	41
raadsleden	9	38	47	28	5	127
	12	64	93	45	6	220

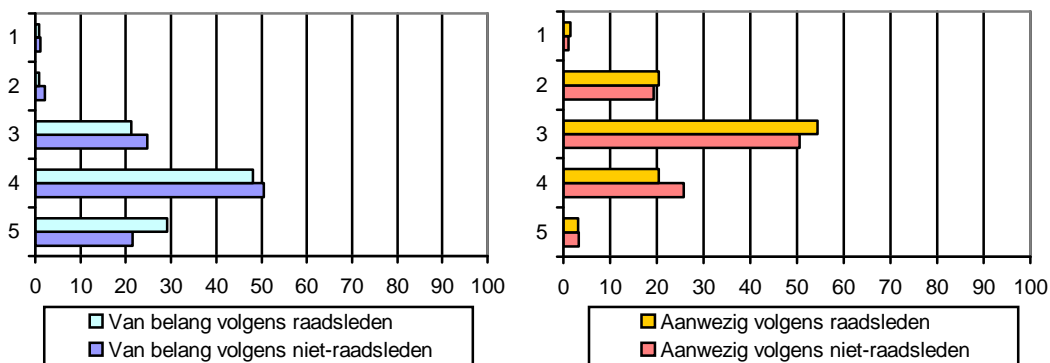
Bestuurlijke taal en de taal van burgers naar elkaar weten te vertalen



v1 Inzicht hebben in beleidsprocessen						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	0	5	15	6	26
burgemeesters	0	1	2	4	2	9
gemeentesecretarissen	0	0	1	13	3	17
griffiers	1	1	15	15	9	41
raadsleden	1	1	27	61	37	127
	2	3	50	108	57	220

v2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	1	4	12	8	1	26
burgemeesters	0	1	6	2	0	9
gemeentesecretarissen	0	6	8	3	0	17
griffiers	0	7	21	11	2	41
raadsleden	2	26	69	26	4	127
	3	44	116	50	7	220

Inzicht hebben in beleidsprocessen

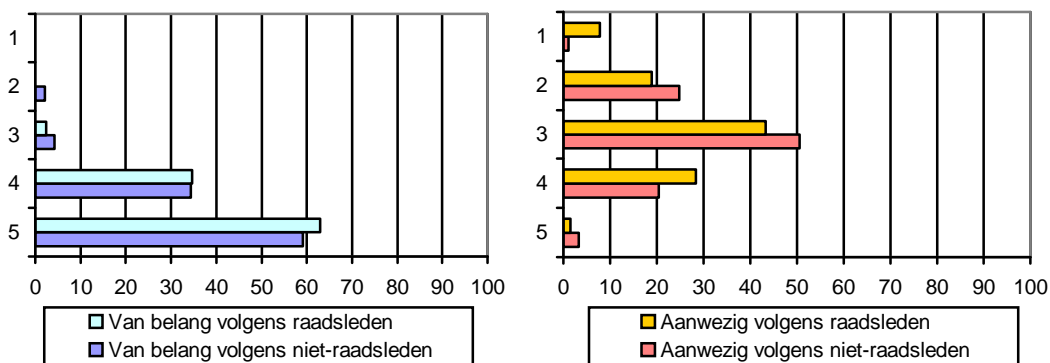


Politieke competenties

w1 Verschillende belangen kunnen afwegen						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	1	1	10	14	26
burgemeesters	0	0	0	3	6	9
gemeentesecretarissen	0	0	0	7	10	17
griffiers	0	1	3	12	25	41
raadsleden	0	0	3	44	80	127
	0	2	7	76	135	220

w2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	1	2	8	14	1	26
burgemeesters	0	2	6	1	0	9
gemeentesecretarissen	1	2	8	6	0	17
griffiers	0	2	15	20	4	41
raadsleden	4	28	46	41	7	126
	6	36	83	82	12	219

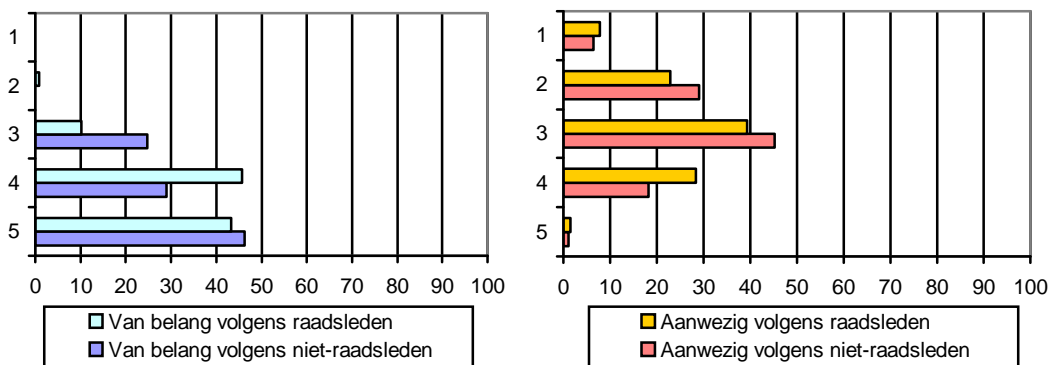
Verschillende belangen kunnen afwegen



x1 Beleid formuleren, kaders stellen						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	0	9	4	13	26
burgemeesters	0	0	2	3	4	9
gemeentesecretarissen	0	0	3	6	8	17
griffiers	0	0	9	14	18	41
raadsleden	0	1	13	58	55	127
	0	1	36	85	98	220

x2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	1	5	15	5	0	26
burgemeesters	2	2	4	1	0	9
gemeentesecretarissen	1	9	6	1	0	17
griffiers	2	11	17	10	1	41
raadsleden	10	29	50	36	2	127
	16	56	92	53	3	220

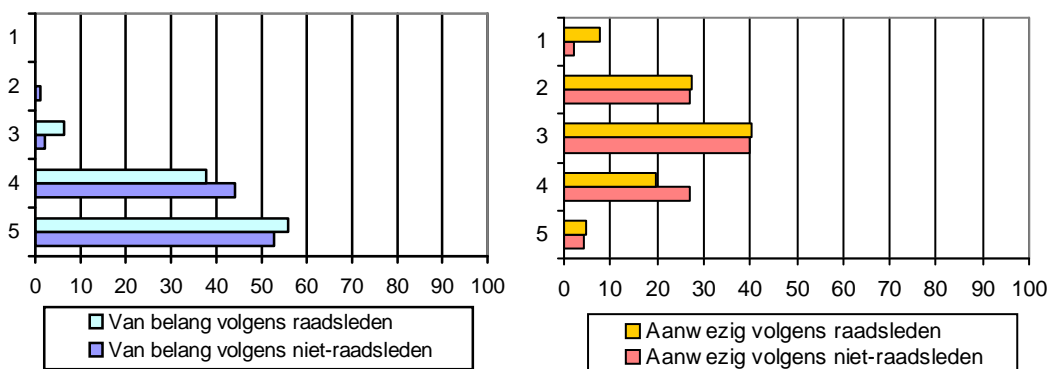
Beleid formuleren, kaders stellen



Y1 Effectief controleren van het college						
	1	2	3	4	5	
Adviseurs	0	0	0	11	15	26
burgemeesters	0	0	0	8	1	9
gemeentesecretarissen	0	0	1	6	10	17
griffiers	0	1	1	16	23	41
raadsleden	0	0	8	48	71	127
	0	1	10	89	120	220

y2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	1	8	6	9	2	26
burgemeesters	0	2	5	2	0	9
gemeentesecretarissen	1	4	8	4	0	17
griffiers	0	11	18	10	2	41
raadsleden	10	35	51	25	6	127
	12	60	88	50	10	220

Effectief controleren van het college

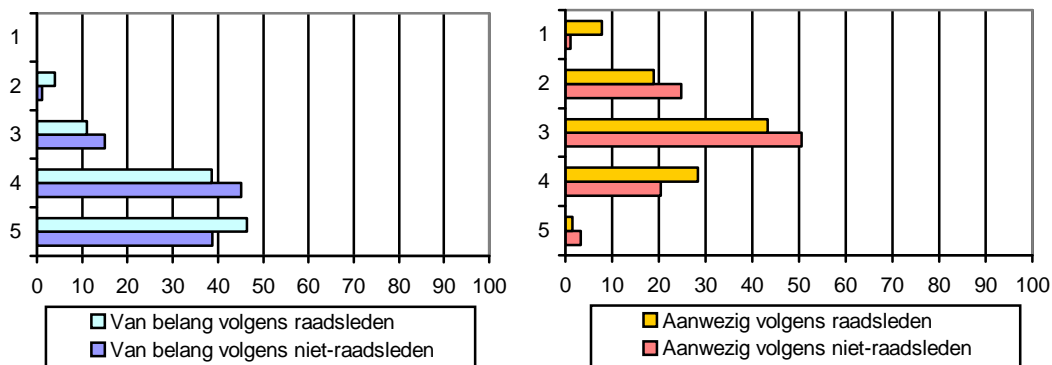


z1 Publiekelijk verantwoorden van daden						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	0	5	9	12	26
burgemeesters	0	0	3	5	1	9
gemeentesecretarissen	0	0	2	11	4	17
griffiers	0	1	4	17	19	41
raadsleden	0	5	14	49	59	127
	0	6	28	91	95	220

z2						
	1	2	3	4	5	

adviseurs	1	5	14	4	2	26
burgemeesters	0	2	5	2	0	9
gemeentesecretarissen	0	3	12	2	0	17
griffiers	0	13	16	11	1	41
raadsleden	10	24	55	36	2	127
	11	47	102	55	5	220

Publiekelijk verantwoord van daden

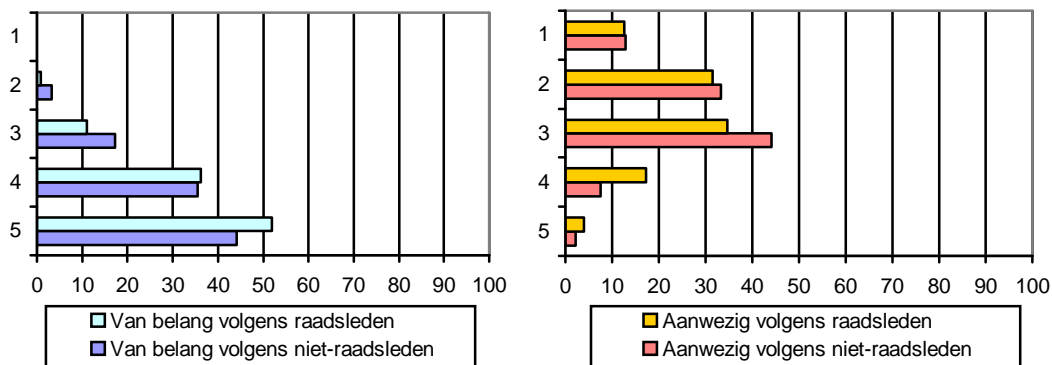


Ethische competenties

aa1 Het eigen functioneren kritisch evalueren						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	1	3	8	14	26
burgemeesters	0	0	1	6	2	9
gemeentesecretarissen	0	0	4	3	10	17
griffiers	0	2	8	16	15	41
raadsleden	0	1	14	46	66	127
	0	4	30	79	107	220

aa2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	3	9	12	1	1	26
burgemeesters	0	5	3	1	0	9
gemeentesecretarissen	3	7	7	0	0	17
griffiers	6	10	19	5	1	41
raadsleden	16	40	44	22	5	127
	28	71	85	29	7	220

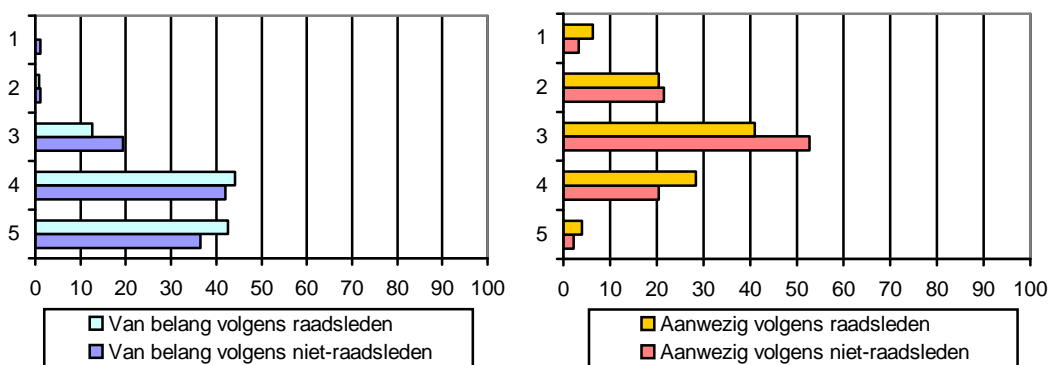
Het eigen functioneren kritisch evalueren



bb1 Zelfstandig (onafhankelijk van het college) kunnen opereren						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	1	2	10	13	26
burgemeesters	0	0	5	2	2	9
gemeentesecretarissen	0	0	6	7	4	17
griffiers	1	0	5	20	15	41
raadsleden	0	1	16	56	54	127
	1	2	34	95	88	220

bb2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	2	8	12	3	1	26
burgemeesters	0	2	6	1	0	9
gemeentesecretarissen	0	4	8	5	0	17
griffiers	1	6	23	10	1	41
raadsleden	8	26	52	36	5	127
	11	46	101	55	7	220

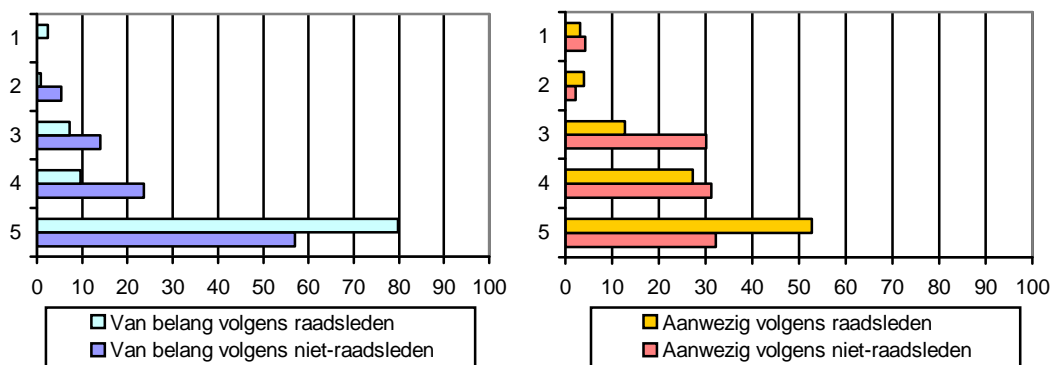
Zelfstandig (onafhankelijk van het college) kunnen opereren



cc1 Omkoping bewust tegengaan						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	2	3	6	15	26
burgemeesters	0	1	2	4	2	9
gemeentesecretarissen	0	0	1	5	11	17
griffiers	0	2	7	7	25	41
raadsleden	3	1	9	12	99	124
	3	6	22	34	152	217

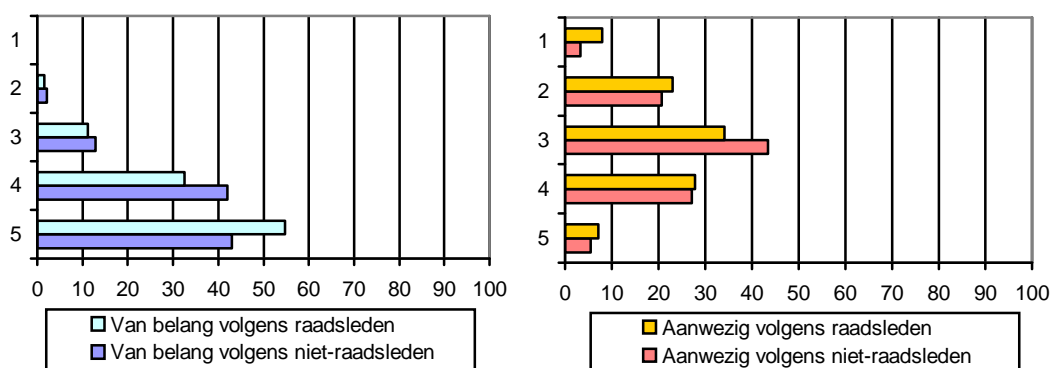
cc2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	2	0	8	9	7	26
burgemeesters	0	1	6	2	0	9
gemeentesecretarissen	0	0	5	10	2	17
griffiers	2	1	9	8	21	41
raadsleden	4	5	16	34	66	125
	8	7	44	63	96	218

Omkoping bewust tegengaan



dd1 Weerbaar zijn tegen cliëntelisme						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	0	5	10	11	26
burgemeesters	0	1	1	5	2	9
gemeentesecretarissen	0	0	1	5	11	17
griffiers	0	1	5	19	16	41
raadsleden	0	2	14	41	69	126
	0	4	26	80	109	219
dd2						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	2	5	10	7	2	26
burgemeesters	0	3	4	2	0	9
gemeentesecretarissen	0	6	9	2	0	17
griffiers	1	5	17	14	3	40
raadsleden	10	29	43	35	9	126
	13	48	83	60	14	218

Weerbaar zijn tegen cliëntelisme

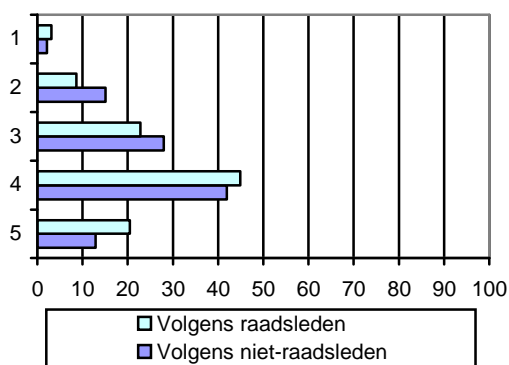


Bijlage 5: Resultaten vragenlijst, vraag 3 en 4

3.

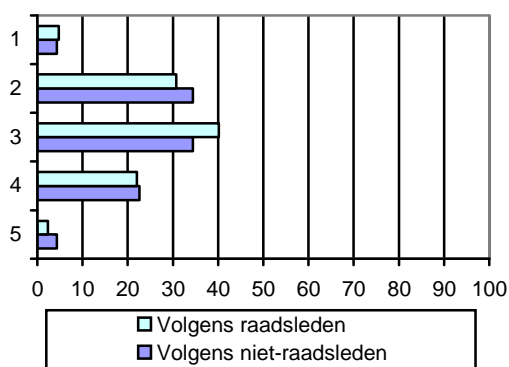
Volkvertegenwoordigen						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	1	3	13	7	2	26
burgemeesters	0	2	3	4	0	9
gemeentesecretarissen	0	4	3	6	4	17
griffiers	1	5	7	22	6	41
raadsleden	4	11	29	57	26	127
	6	25	55	96	38	220

Volkvertegenwoordigen



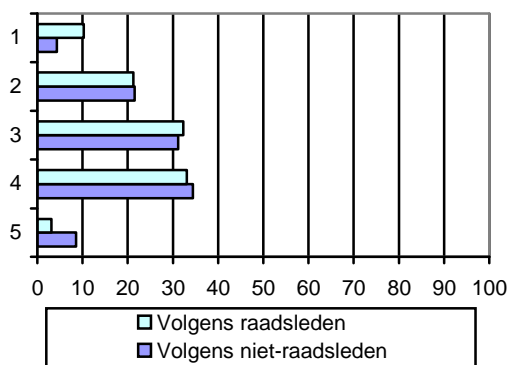
Kaderstellen						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	1	9	9	6	1	26
burgemeesters	1	2	2	2	2	9
gemeentesecretarissen	0	10	5	2	0	17
griffiers	2	11	16	11	1	41
raadsleden	6	39	51	28	3	127
	10	71	83	49	7	220

Kaderstellen



Controleren						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	2	4	7	11	2	26
burgemeesters	0	2	2	3	2	9
gemeentesecretarissen	0	6	4	7	0	17
griffiers	2	8	16	11	4	41
raadsleden	13	27	41	42	4	127
	17	47	70	74	12	220

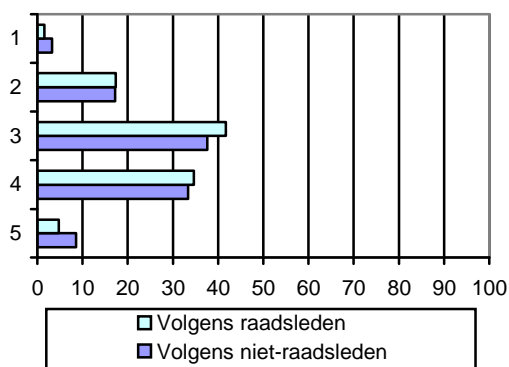
Controleren



4.

Algemeen oordeel raadsfunctioneren						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	2	4	7	11	2	26
burgemeesters	0	2	3	1	3	9
gemeentesecretarissen	1	4	10	2	0	17
griffiers	0	6	15	17	3	41
raadsleden	2	22	53	44	6	127
	5	38	88	75	14	220

Algemeen oordeel raadsfunctioneren

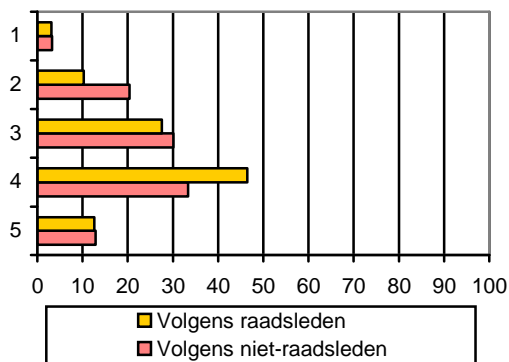


Bijlage 6: Resultaten vragenlijst, vraag 9, 11, 13, 15 en 17

9.

Raadsleden zijn onvoldoende kritisch over het eigen functioneren.						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	1	4	8	11	2	26
burgemeesters	0	3	4	2	0	9
gemeentesecretarissen	1	1	4	8	3	17
griffiers	1	11	12	10	7	41
raadsleden	4	13	35	59	16	127
	7	32	63	90	28	220

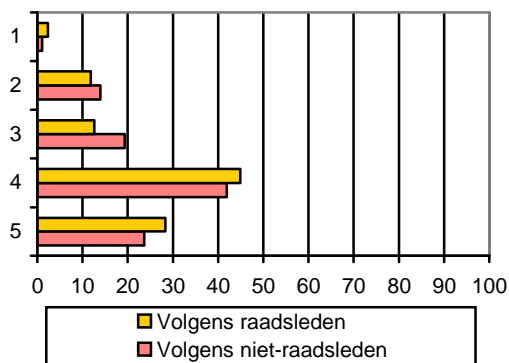
Raadsleden zijn onvoldoende kritisch over het eigen functioneren



11.

Het is de verantwoordelijkheid van politieke partijen dat raadsleden goed functioneren.						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	0	4	5	8	9	26
burgemeesters	0	4	2	3	0	9
gemeentesecretarissen	0	1	3	11	2	17
griffiers	1	4	8	17	11	41
raadsleden	3	15	16	57	36	127
	4	28	34	96	58	220

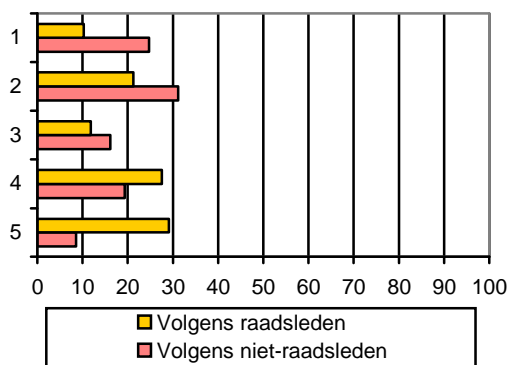
Het is de verantwoordelijkheid van politieke partijen dat raadsleden goed functioneren



13.

De ondersteuning die de griffie biedt moet zuiver procedureel zijn						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	4	9	2	6	5	26
burgemeesters	0	4	2	2	1	9
gemeentesecretarissen	0	6	5	4	2	17
griffiers	19	10	6	6	0	41
raadsleden	13	27	15	35	37	127
	36	56	30	53	45	220

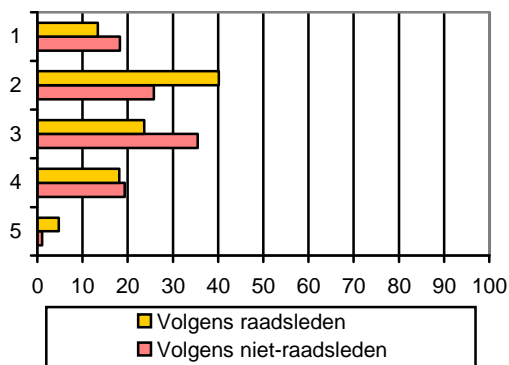
De ondersteuning die de griffie biedt moet zuiver procedureel zijn



15.

Het functioneren van raadsleden wordt bepaald door de informatie die zij vanuit het ambtelijke apparaat ontvangen.						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	4	4	12	6	0	26
burgemeesters	2	4	2	1	0	9
gemeentesecretarissen	2	8	3	4	0	17
griffiers	9	8	16	7	1	41
raadsleden	17	51	30	23	6	127
	34	75	63	41	7	220

Het functioneren van raadsleden wordt bepaald door de informatie die zij vanuit het ambtelijke apparaat ontvangen



17.

Het functioneren van raadsleden wordt beïnvloed door informele processen en niet door formeel gestructureerde begeleiding.						
	1	2	3	4	5	
adviseurs	1	2	11	8	4	26
burgemeesters	0	2	4	3	0	9
gemeentesecretarissen	0	4	7	6	0	17
griffiers	4	7	20	9	1	41
raadsleden	2	25	55	38	6	126
	7	40	97	64	11	219

Het functioneren van raadsleden wordt bepaald door de informatie die zij vanuit het ambtelijke apparaat ontvangen

