

DE BURGER OP AFSTAND

Een bestuurskundig onderzoek naar de staat van het democratisch gehalte van de raad als gevolg van de decentralisaties van 2015.



A. E. Uysal BSc. – 434220
Masterthesis Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam

Eerste lezer: S. N. Blok MSc.
Tweede lezer: Prof. Dr. A. M. W. van Buuren

augustus 2021

DE BURGER OP AFSTAND

Een bestuurskundig onderzoek naar de staat van het democratisch gehalte van de raad als gevolg van de decentralisaties van 2015.

Universiteit:

Erasmus Universiteit Rotterdam

Erasmus School of Social and Behavioral Sciences (ESSB)

Public Administration | Beleid & Politiek

Scriptiebegeleider en eerste beoordelaar: S. N. Blok MSc. (Steven)

Tweede beoordelaar: Prof. dr. A. M. W. van Buuren (Arwin)

**Erasmus
University
Rotterdam**



Stageorganisatie:

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR)

Nassaulaan 12

2514 JS Den Haag

Stagebegeleider: H. Bouwmans



**Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden**

Student:

A. E. Uysal (Abdullah)

Studentnummer: 434220

E-mail: 434220au@eur.nl

Datum inleveren definitieve versie:

8 augustus 2021

Voorwoord

Ik heb een bijzondere fascinatie voor bestuur, recht en politiek. In het kader van mijn afstudeertraject heb ik getracht een stageorganisatie te vinden, waarbij ik mijn scriptieonderzoek kon doen die goed zou aansluiten bij mijn interesses. Vraag me niet hoe, maar ik kwam uit bij de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Een beroepsvereniging waar ik tot november 2020 nog nooit van had gehoord, maar anno 2021 zodanig in mijn geheugen gegrift staat, dat ik haar nooit meer zal vergeten.

Al van kleins af aan volg ik de (landelijke) politiek. Dan heb ik het vooral over de welbekende gezichten van de Tweede Kamer; de politici die bijna iedereen wel kent en – in de huidige mediademocratie – regelmatig ergens voorbij ziet komen. Met onze werkzaamheden bij de vereniging focussen we ons op de stille motor van onze samenleving: de raadsleden. Zij die iedere dag maar weer opnieuw streven om de stad mooier te maken. Zij die zich elke keer weer dienstbaar opstellen jegens alle burgers van de gemeente. Zij die het leven van een inwoner zo comfortabel mogelijk proberen te maken. Deze activiteiten worden doorgaans op de achtergrond ontplooid; je hoort ze niet zo vaak en deze groep politici genieten niet zoveel aanzien en bekendheid als de landelijke volksvertegenwoordigers. Maar ik kan u verzekeren, het raadswerk is absoluut geen sinecure. De ‘normale, gewone burger’ die in de gemeenteraad zit, moet veel opofferingen doen om het ambt naar behoren te kunnen vervullen. Het raadswerk wordt steeds tijdrovender en complexer en dat wordt gaandeweg lastiger om te combineren met een fulltime baan en een gezin. Om die reden staat de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden altijd klaar voor raadsleden. Ik ben enorm blij dat ik het afgelopen halfjaar ook onderdeel mocht uitmaken van de werkzaamheden van de vereniging.

Via deze weg wil ik het team van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden een voor een bedanken. Voor hun inzet, tijd, (positieve) energie, vriendelijkheid en uiteraard de gezelligheid. Het was een kleine, maar fijne groep. Ik heb er mooie herinneringen aan overgehouden. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar Henk Bouwmans, de directeur van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. De vele gesprekken tussen ons hebben mij niet alleen verder geholpen met mijn onderzoek, maar gaven mij ook meer inzicht over het raadslidmaatschap. Dat waren voor mij leerzame momenten. Verder wil ik ook Gerhard Brunsveld bedanken voor het meedenken met mijn onderzoek, maar ook voor de leuke en

intrigerende gesprekken. De overige teamleden Bart, Hermine, Ingrid, Billy en Erik-Jan wil ik bedanken voor de fijne samenwerking.

Daarnaast wil ik mijn begeleider Steven Blok bedanken. Steven wist altijd heel adequaat te reageren. Hij kwam altijd met voorstellen en ideeën die direct van toepassing waren op mijn onderzoek. Zo waren de sessies met Steven eigenlijk altijd wel effectief en dat vond ik fijn.

Ik kan uiteraard niet verder zonder mijn familie, vrienden en kennissen te benoemen. Dankzij corona heb ik mijn vader vaker dan ooit thuis zien werken en dat gaf mij enorm veel motivatie. Wat een arbeidsethos heeft die man! Ook de kritische houding van mijn vader hield mij scherp in deze periode en dat doet hij trouwens nog steeds. Daar ben ik hem alleen maar dankbaar voor. Mijn moeder is eigenlijk alleen maar trots op mij en steunt mij door dik en dun. Ik ben mijn ouders en mijn broertje ook dankbaar dat er een goede sfeer was thuis, aangezien ik het grootste deel van mijn scriptie in mijn kamer heb geschreven. Tot slot wil ik mijn vrienden en naasten erg bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun.

Voor mij wacht een bijzondere en spannende periode. Aan de ene kant ga ik – met alle plezier – verder met mijn opleidingen. Komend schooljaar is het doel om de bacheloropleiding Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Leiden af te ronden. Verder start ik ook met een nieuwe masteropleiding: Grootstedelijke Vraagstukken en Beleid van Sociologie. Aan de andere kant stel ik mij kandidaat voor het gemeenteraadslidmaatschap in Dordrecht. Mijn periode bij de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de talloze gesprekken die ik gevoerd heb met raadsleden, wethouders, burgemeesters en inwoners uit alle uithoeken van Nederland, hebben mijn ambitie om de politiek in te gaan sterk aangewakkerd.

Abdullah Uysal

Dordrecht, augustus 2021

Samenvatting

Om te beginnen wordt als vertrekpunt in dit onderzoek de grondwetsherziening van 1848 door Thorbecke genomen. De wens van Thorbecke was om het primaat bij een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij te leggen. In de jaren daarna kreeg de gedecentraliseerde eenheidsstaat steeds meer vorm. Voortaan moesten taken en bevoegdheden zo laag mogelijk belegd worden, bij de gemeente dus. De gemeente wordt beschouwd als dé bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat en zou om die reden beter in staat zijn om maatwerk te bieden. In dat kader is een cruciale rol weggelegd voor raadsleden in het gemeentebestuur, om die veronderstelling van de gemeente in het 'Huis van Thorbecke' te waarborgen. Aan het begin van deze eeuw werd de WDG ingevoerd met het doel de positie van de raad als hoogste bestuursorgaan te verstevigen. Raadsleden kregen tal van instrumenten erbij om beter invulling te geven aan hun controlerende, regelgevende en budgettaire bevoegdheden. Maar het was vooral belangrijk dat raadsleden zich niet meer zagen als bestuurders, maar als volksvertegenwoordigers. Raadsleden zijn – in tegenstelling tot Tweede Kamerleden – geen professionele politici, maar 'normale gewone burgers' die je in het weekend ook wel eens bij de vereniging tegenkomt. Dat is het uitgangspunt van een decentrale volksvertegenwoordiger. Raadsleden vormen als het ware een brug tussen de samenleving en het gemeentebestuur. Sterker nog, raadsleden ontleen hun bestaansrecht aan de kiezer. Raadsleden worden direct gekozen door de lokale inwoners en krijgen daarmee van hen de opdracht om het college bij te sturen en te controleren, zodat het uitgevoerde beleid past bij de identiteit van de gemeente. Zo zit de theorie in elkaar, maar hoe zit dat in de praktijk?

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

"In hoeverre hebben de decentralisaties van 2015 een invloed op de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners."

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat en daar waar mogelijk worden zoveel mogelijk taken overgedragen aan gemeenten. Decentralisatie is dus geen nieuw fenomeen, maar de decentralisaties van 2015 waren wel bijzonder. Ten eerste vanwege het feit dat voor het eerst (drie) gezamenlijke wetten tegelijkertijd werden gedecentraliseerd. Ten tweede gingen de 3D's gepaard met een grote bezuinigingsoperatie. Daarnaast was het domein van de gedecentraliseerde taken buitengewoon ingewikkeld. Gemeenten werden uitgedaagd wat betreft hun bestuurskracht. Het was veel aantrekkelijker om de nieuwe taken uit te voeren in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Zo werden de decentralisaties in het sociaal domein bijna altijd belegd in regionale samenwerkingsverbanden. De voorbereiding en uitvoering van het beleid werd hiermee verplaatst naar een 'nieuwe' bestuurslaag; de regionale bestuurslaag. De gemeenteraad werd op afstand gezet en kon geen invloed meer uitoefenen. Dat terwijl de gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan is in de gemeente. Raadsleden verloren de greep op taken die werden uitgevoerd in samenwerking met andere gemeenten. Raadsleden konden hierdoor het college niet meer effectief bijsturen en controleren conform de wensen en omstandigheden van het lokale volk.

Dit onderzoek toont aan dat er een significant effect bestaat tussen regionalisering en de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid. Doordat de gedecentraliseerde taken hoofdzakelijk worden belegd in regionale samenwerkingsverbanden, wordt het democratisch gehalte van de raad ondermijnd. Een belangrijk kenmerk van de democratie is dat er sprake is van legitimiteit. Ons gedecentraliseerde eenheidsstaat is gestoeld op democratische legitimiteit. We willen dat organen die ingrijpende en bindende beslissingen nemen, direct dan wel indirect gekozen is door het volk. In dit geval is ook nog een extra rol weggelegd voor raadsleden. Een raadslid is opdrachtnemer van de kiezer en dient op basis daarvan al zijn werkzaamheden uit te voeren. Voor een raadslid is het dus enorm belangrijk dat de relatie met de burger wordt onderhouden. De volgende stap is dan het college in de gewenste richting sturen. En daar gaat het mis. Het college wordt ontkoppeld van het lokaal niveau en is meer in contact met andere colleges op regionaal niveau dan met de eigen gemeenteraad. Raadsleden worden door regionalisering beperkt in hun doen en laten. De uitholling van het democratisch gehalte van de raad heeft invloed op de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid.

Daar blijft het niet bij, want regionalisering maakt het raadswerk ook enorm complex. Normaal gesproken werden overleggen in de gemeenteraad gevoerd, maar de onderhandelingen van de nieuwe gedecentraliseerde taken vinden voornamelijk aan de regionale bestuurstafels plaats. Raadsleden komen in een ingewikkeld netwerk terecht met enorm veel actoren. Om deze technische complexiteit te kunnen doorgronden, moeten raadsleden (nog) meer tijd steken in het raadswerk. Dat gaat ten koste van de persoonlijke contactmomenten van het raadslid met de burger. Op die manier heeft regionalisering dus, via de complexiteit van het raadswerk, ook een negatief effect op de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid.

Kernwoorden: fulltime raadslidmaatschap, tijdsbesteding, werkdruk, decentralisaties, lekenbestuur, lokale democratie, Wet Dualisering Gemeentebestuur, regionalisering, volksvertegenwoordigende rol.

Inhoud

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	5
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleemstelling	15
1.2.1. Doel van het onderzoek	15
1.2.2. Onderzoeksvraag en deelvragen	16
1.3 Vorm van het voorgestelde onderzoek	17
1.4 Wetenschappelijke relevantie	17
1.5 Maatschappelijke relevantie	18
1.6 Leeswijzer	20
HOOFDSTUK 2 – THEORETISCH KADER	21
2.1 Het Huis van Thorbecke	21
2.2 Het dualisme	22
2.2.1 De positie van de raad	23
2.2.2 De raad als volksvertegenwoordigend orgaan	24
2.2.3 De drie klassieke rollen van het raadslid	26
2.2.4 De volksvertegenwoordigende rol	27
2.2.5 Geen fulltime functie	28
2.2.6 Het lekenbestuur	30
2.2.7 De beoogde tijdsbesteding van het raadslid	32
2.3 De doelstellingen van decentralisatie	32
2.3.1 De decentralisaties van 2015	33
2.3.2 Schaalvergroting	34
2.3.3 Dubbele decentralisatieparadox	35
2.3.4 Verlegd lokaal bestuur	37
2.3.5 Gebrek aan democratische legitimiteit	38

2.3.6 Complexiteit	40
2.3.7 Conceptueel model	42
HOOFDSTUK 3 – METHODOLOGIE	44
3.1 Onderzoeksstrategie	44
3.2 Onderzoekspopulatie	45
3.3 Dataverzamelingmethoden	46
3.3.1 Respons	48
3.4 Betrouwbaarheid	49
3.5 Validiteit	50
3.6 Operationalisering	51
3.6.1 Afhankelijke variabele	51
3.6.2 Onafhankelijke variabele	52
3.6.3 Mediërende variabele	52
3.6.4 Controlevariabelen	53
3.6.4 Tijdsbesteding	54
3.7 Analyse	55
HOOFDSTUK 4 – RESULTATEN	56
4.1 Beschrijvende statistiek	56
4.1.1 Persoonlijke kenmerken	57
4.1.2 Het raadslid in een grote gemeente	58
4.1.3 Tijdsbesteding van een raadslid in de grote gemeente	59
4.1.3.1 Bestuurlijk versus volksvertegenwoordigend	60
4.1.4 Overige kenmerken	61
4.1.5 Onderzochte variabelen	62
4.1.6 De afhankelijke variabele	63
4.1.7 De onafhankelijke variabele	64
4.1.8 De mediërende variabele	65
4.2 Correlatie van Pearson	66

4.2.1 Correlatie tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabele	66
4.2.2 Correlatie tussen de onafhankelijke en mediërende variabele	67
4.2.3 Correlatie tussen de mediërende en afhankelijke variabele	67
4.2.4 Overige correlaties	68
4.3 Inductieve statistiek	70
4.3.1 Regressie-analyse hoofdeffect	71
4.3.2 Regressie-analyse mediatie-effect	72
HOOFDSTUK 5 – CONCLUSIE	74
5.1 Reflectie	77
5.2 Aanbevelingen	79
5.2.1 Investeer in een sterke griffie en fractieondersteuning	79
5.2.2 Verminder de complexiteit van het raadswerk	79
5.2.3 Stel een burgerberaad in	80
HOOFDSTUK 6 – LITERATUURLIJST	81
HOOFDSTUK 7 – BIJLAGEN	86
Bijlage 1 – Decentralisatie pakketten	86
Bijlage 2 - Vragenlijst	87
Bijlage 3 – Informed consent formulier	94
Bijlage 4 – De Cronbach’s alpha van de afhankelijke variabele	95
Bijlage 5 – De Cronbach’s alpha van de onafhankelijke variabele	96
Bijlage 6 – De Cronbach’s alpha van de mediërende variabele	97
Bijlage 7 – Operationaliseringstabel	97

HOOFDSTUK 1 – INLEIDING

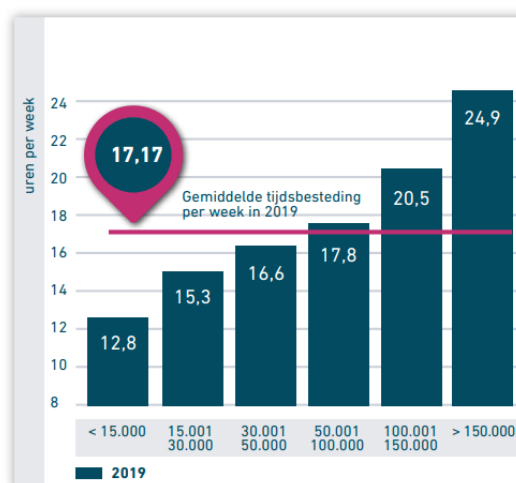
In dit eerste hoofdstuk wordt de aanleiding tot het onderzoek beschreven. De lezer wordt tegelijkertijd voorzien van enige achtergrondinformatie, want het onderwerp van dit onderzoek is niet eenduidig te definiëren. Op deze manier wordt gepoogd de probleemstelling en het doel van het onderzoek niet te laten aanvoelen als tasten in het duister. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de relevanties van het onderzoek.

1.1 Aanleiding

Uit de meest recente editie van het Nationaal Raadsledenonderzoek blijkt dat raadsleden in Nederland gemiddeld 17,17 uur per week steken in het raadslidmaatschap. Dit is een toename van ruim een uur per week in vergelijking met de vorige editie van het Nationaal Raadsledenonderzoek, die werd uitgevoerd in 2017 (Daadkracht, 2019: 16). Sinds 2007 doet bestuurskundig adviesbureau Daadkracht een trendonderzoek naar de tijdsbesteding van raadsleden in Nederland (Daadkracht, 2019: 4). Op deze manier fungeert 2007 als een nulmeting. Door middel van een ontwikkelingslijn (Dragt, 2018: 8) kan in een oogopslag gezien worden of de tijdsbesteding van raadsleden door de jaren heen is toe- of afgenomen. Op basis van figuur 1 kan geconcludeerd worden dat de tijdsbesteding van raadsleden in Nederland nog nooit zo hoog was sinds de start van het Nationaal Raadsledenonderzoek in 2007 (Daadkracht, 2019: 16).



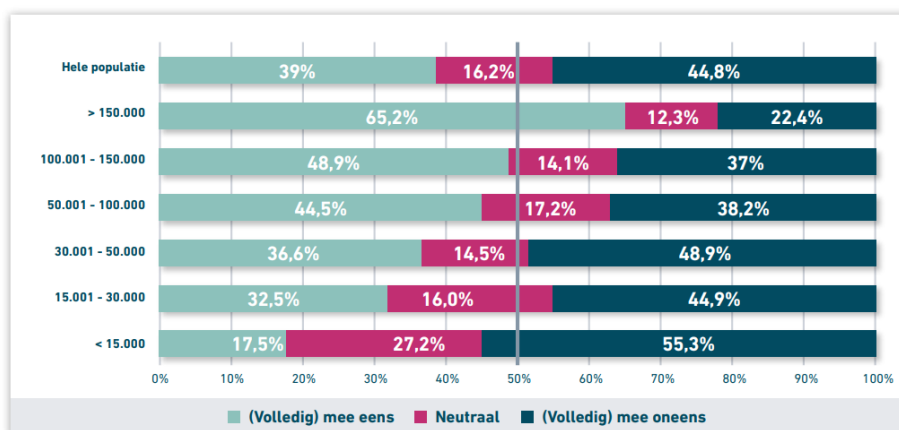
Figuur 1 Gemiddelde tijdsbesteding van raadsleden in uren per week (Daadkracht, 2019: 16)



Figuur 2 De gemiddelde tijdsbesteding naar gemeentegrootte (Daadkracht, 2019: 17)

Als verder wordt ingezoomd op de gemiddelde tijdsbesteding van raadsleden naar gemeentegrootte, dan valt op dat er aanzienlijke verschillen te zien zijn. Zo blijkt uit figuur 2 dat raadsleden in de kleinste gemeenten gemiddeld 12,8 uur per week besteden aan het raadswerk, terwijl het raadslidmaatschap in de grootste gemeenten gemiddeld 24,9 uur per week vergt van raadsleden (Daadkracht, 2019: 16). In vergelijking met raadsleden in de andere inwonersklassen, is de tijdsbesteding van raadsleden in de gemeenten met meer dan 150.000 inwoners het sterkst toegenomen: ruim een uur per week ten opzichte van 2017 (Daadkracht, 2019: 17). De tijdsbesteding van raadsleden kan dus niet los gezien worden van het inwonersaantal van de betreffende gemeente (Daadkracht, 2019: 16). Hoe groter de gemeente, hoe meer tijd raadsleden kwijt zijn aan het ambt.

In het algemeen zijn raadsleden wel tevreden hun tijdsbesteding, ondanks de toename daarvan de afgelopen periode (Daadkracht, 2019: 20). Het zijn vooral de raadsleden in de relatief kleinere gemeenten die content zijn over hun tijdsbesteding aan het gemeenteraadswerk. Raadsleden uit de grootste gemeenten denken daar anders over, want ruim 30% van hen geeft aan het liefst meer tijd te willen besteden aan het raadswerk (Daadkracht, 2019: 20). In het oog springend is dat de gemeentegrootte ook hierin een belangrijke rol speelt. Een ander saillant punt is het verlangen om (nog) meer tijd door raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners. Ondanks het feit dat deze raadsleden al de meeste tijd steken in het raadswerk, vinden zij een gemiddelde tijdsbesteding van bijna 25 uur per week niet voldoende (Daadkracht, 2019: 20). In figuur 3 is mooi weergegeven hoe de wens om fulltime raadslidmaatschap toeneemt naarmate de gemeente groter wordt. Als het aan de meerderheid van de raadsleden in de grootste gemeenten ligt, moet het raadslidmaatschap een fulltimebaan worden (Daadkracht, 2019: 22).



***Figuur 3** Opvattingen van raadsleden naar gemeentegrootte over in hoeverre het raadswerk als fulltime functie kan worden ingevuld (Daadkracht, 2019: 23).*

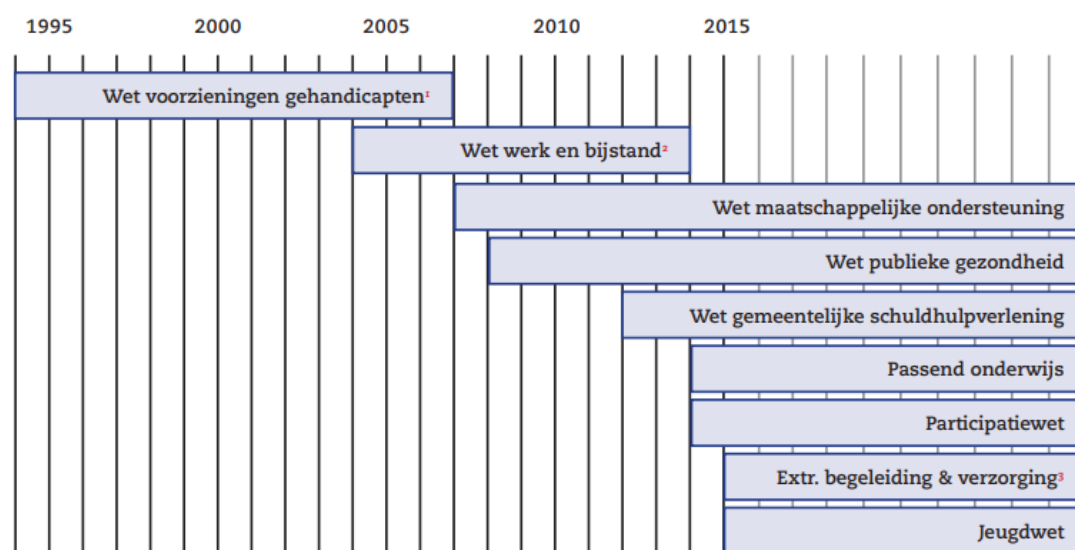
De rol en positie van zowel de raad als raadsleden is in de afgelopen decennia aan flinke ontwikkelingen onderhevig geweest. Al deze veranderingen hebben een impact gehad op de invulling van het ambt en daarmee direct of indirect bijgedragen aan de toename van de tijdsbesteding van raadsleden. Zo werd in 2002 de Wet Dualisering Gemeentebestuur (WDG) ingevoerd die de organisatie van het gemeentebestuur zou gaan veranderen (Denters, 2007: 62). Met deze wet werd de gemeenteraad formeel afgescheiden van het college van B&W en veranderden de rollen en bevoegdheden van beide organen (de Groot, 2009: 6). Het voornaamste doel van deze institutionele hervorming was het verbeteren van de kwaliteit van lokaal bestuur en democratie (de Groot, 2009: 6). Raadsleden moesten zich niet langer bezighouden met bestuurlijke werkzaamheden, maar meer focussen op de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende activiteiten (Denters, 2007: 62-64). De WDG kan beschouwd worden als een aanzet tot een poging om de kloof tussen burger en politiek te verkleinen (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 1999: 95).

Een andere poging om de kloof tussen burger en politiek te verkleinen, waren de decentralisatieoperaties door de jaren heen (Ministerie van BZK, 2013: 13). Het fenomeen decentraliseren is allesbehalve uniek in Nederland (van der Steen, De Hoog, Wendt & van Twist, 2013: 5). Staatsrechtelijk gezien is Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat na de grondwetswijziging van 1848 door Thorbecke (Valcke, De Ceuninck & Verhelst, 2016: 4-5). Gedecentraliseerd vanwege het feit dat Rijk, provincies en gemeenten opereren als zelfstandige en gelijkwaardige bestuurslagen (Engels & Fraanje, 2013: 8) en een eenheidsstaat omdat de bestuurslagen samen het groter geheel vormen; de Staat (VNG, IPO, UvW en Rijk, 2011: 3). Decentralisatie houdt in dat taken van het Rijk worden overgeheveld naar gemeenten (Dekker, 2011: 70).

In de gedecentraliseerde eenheidsstaat draait alles om de versterking van de positie van de burger (Ministerie van BZK, 2013: 13). Door de tijd heen is de relatie tussen burger en overheid steeds op een andere manier vormgegeven. De interbestuurlijke verhoudingen en decentralisaties spelen een belangrijke rol in de relatie tussen burger en overheid (Ministerie van BZK, 2013: 13). Het afgelopen decennium hebben de kabinetten onder leiding van Rutte een nieuwe, eigentijdse invulling gegeven aan de relatie tussen burger en bestuur. In vergelijking met voorgaande jaren zouden substantieel meer overhevelingen van taken en bevoegdheden van het Rijk en de provincies naar de gemeenten plaatsvinden (Ministerie van

BZK, 2013: 13). De gedachtegang was om het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger te brengen (Rijk & VNG, 2007). De gemeenten worden namelijk gezien als de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat, ofwel de eerste overheid (VNG et al., 2011: 3). De nieuwe koers die was ingeslagen zou de Rijksoverheid doen krimpen en het primaat leggen bij het gemeentelijk bestuur binnen het Nederlands bestuurlijk bestel (Rutte & Verhagen, 2010: 3-5; VNG et al., 2011: 3; Rutte & Samsom, 2012: 24).

Op basis van bovenstaande vonden met ingang van 1 januari 2015 drie grote decentralisaties plaats in het sociaal domein (van der Steen, De Hoog, Wendt & van Twist, 2013: 3). Het betreft de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Participatiewet (CPB, 2013: 2) en worden ook wel de 3D's genoemd (van der Steen, De Hoog, Wendt & van Twist, 2013: 5). In het verleden hebben vaker decentralisaties plaatsgevonden in het sociale domein, maar wat de decentralisaties van 2015 zo uniek maken, is dat elk van de drie wetten een samengesteld geheel vormt van diverse regelingen. Figuur 4 geeft de decentralisaties van 2015 weer tegen de achtergrond van de ontwikkeling van decentralisaties in het sociale domein van de afgelopen twee decennia, waarbij te zien is dat bepaalde wetten zijn opgegaan in één van de drie decentralisaties. En dan nog te bedenken dat de overheveling van deze drie decentralisaties gelijktijdig plaatsvond. De kwalificatie als de 'drie grote decentralisaties' doet dus zeker recht aan de omvang van de overheveling van het takenpakket (van der Steen et al., 2013: 3-8). Kort gezegd heeft naast de invoering van de WDG in 2002 de grote decentralisatieoperatie van 2015 ook een enorme invloed gehad op de rol en positie van raadsleden.



Figuur 4 De ontwikkeling van decentralisaties in het sociaal domein (van der Steen et al., 2013: 7)

1.2 Probleemstelling

De introductie maakt duidelijk dat de tijdsbesteding van raadsleden nauw samenhangt met de invoering van de WDG en de grote decentralisatieoperatie van 2015. Het dualisme stelt de rollen van het raadslid vast, waarbij de nadruk wordt gelegd op de volksvertegenwoordigende rol. Raadsleden zouden zich niet meer moeten gedragen als bestuurders, maar als volksvertegenwoordigers (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 1999: 264). Met andere woorden, de gemeenteraad bepaalt het beleid en laat de uitvoering over aan het college. Het is de taak van de raad om het college te controleren voor de gemaakte afspraken op basis van geluiden uit de samenleving (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 1999: 324-325). Om de volksvertegenwoordigende rol naar behoren te kunnen vervullen, vraagt het dualisme om een andere invulling van het ambt. Allereerst wordt het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap beklemtoond (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 326; Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004: 29). Ten tweede wordt het raadsleden sterk aangeraden om minimaal de helft van hun tijd aan volksvertegenwoordigende activiteiten te spenderen (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004: 29; Daadkracht, 2019: 4). De ontwikkelingen van de afgelopen tijd staan haaks op bovengenoemde uitgangspunten van het raadslidmaatschap. Zoals eerder aangegeven, is er langer dan 10 jaar sprake van een kwantitatieve toename van de tijdsbesteding van raadsleden. De uit het lood geslagen tijdsbesteding van raadsleden is het meest zichtbaar in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners (zie figuur 2).

1.2.1. Doel van het onderzoek

Er kunnen natuurlijk meerdere redenen zijn voor de structurele toename van de tijdsbesteding van raadsleden in de afgelopen jaren. Dit onderzoek richt zich voornamelijk op de grote decentralisatieoperatie van 2015. Het doel is om de effecten van de drie decentralisaties in 2015 op de rol en positie van de raad en het raadslid bloot te leggen. De focus komt te liggen op de volksvertegenwoordigende rol en daarmee samenhangende tijdsbesteding van het raadslid. In dit kader is het meest fascinerende om de raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners als doelgroep te nemen, omdat deze groep raadsleden het zwaar te verduren had en nog steeds heeft in vergelijking met andere raadsleden. De drie decentralisaties in het sociaal domein worden afgezet tegen de WDG en de principes die ten grondslag liggen aan het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger.

Op basis daarvan wordt beoogd handelingsperspectieven te kunnen bieden aan de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden om de rol en positie van de raad en raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners te versterken. Specifieker: de beoogde handelingsperspectieven zullen gericht zijn op de bevordering van de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden in grote gemeenten.

1.2.2. Onderzoeksvraag en deelvragen

In de voorgaande delen werd een aantal belangrijke ontwikkelingen in het binnenlandse bestuur van Nederland beschreven, waarbij werd ingezoomd op de majeure veranderingen in het gemeentebestuur. Alles tezamen genomen heeft dit geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre hebben de decentralisaties van 2015 invloed op de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners?

Deze onderzoeksvraag is onderverdeeld in de volgende vijf deelvragen:

1. Hoe ziet het binnenlands bestuur van Nederland eruit?
2. Wat is de rol en positie van een raadslid binnen het Nederlands bestuurlijk bestel?
3. Hoe verhoudt de volksvertegenwoordigende rol zich tot de beoogde tijdsbesteding van het raadslid?
4. Wat houden de drie grote decentralisaties in?
5. Wat betekent de grote decentralisatieoperatie van 2015 voor raadsleden?

1.3 Vorm van het voorgestelde onderzoek

De deelvragen zijn bewust in deze numerieke volgorde geconstrueerd. Allereerst wordt het openbaar bestuur van Nederland in kaart gebracht, waarbij het 'Huis van Thorbecke' als vertrekpunt wordt gehanteerd in dit onderzoek. De eerste deelvraag is beschrijvend van aard en schetst een globaal beeld van de herkomst van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Deze kennis is essentieel van belang voor het vervolg van het onderzoek, want zowel de rol en positie van de raad en raadsleden als de decentralisaties liggen ten grondslag aan de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De tweede en derde deelvraag zijn ook beschrijvend van aard en vloeien voort uit de eerste deelvraag. De grondwetsherziening van 1848 vormde in zekere zin de basis voor de rol en positie van de raad en raadsleden (Boogers, Schaap, Karsten & van den Munckhof, 2008: 6). Begin deze eeuw werd de rol en positie van de raad en raadsleden uitgekristalliseerd door de Wet Dualisering Gemeentebestuur. Om die reden staat de WDG centraal bij de deelvragen twee en drie. Nadat de rol en positie van het raadslid binnen het bestuurlijk bestel is behandeld, komen de decentralisaties aan bod. Deelvraag vier geeft een inhoudelijke beschrijving van de drie decentralisaties, waarna de verbinding wordt gelegd met het raadswerk in deelvraag vijf. Op basis van deze literatuur zullen de concepten worden geoperationaliseerd. De literatuur speelt dus een belangrijke rol bij de totstandkoming van de vragenlijst, die vervolgens verstuurd zal worden naar alle raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners. Met deze methode van kwantitatieve dataverzameling wordt gepoogd een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag. In combinatie met het theoretisch kader zullen ook praktische aanbevelingen geformuleerd worden.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

In hoeverre een onderzoek wetenschappelijk relevant is, hangt af van de mate waarin de te verwerven kennis zal bijdragen aan de bestaande kennis over een onderwerp (van Thiel, 2015: 25). Uit het vooronderzoek blijkt dat veel kennis is over zowel de decentralisaties in het algemeen als de 3D's in het bijzonder. Zo deden Fleurke, Hulst en de Vries (1997) onderzoek naar de gedachtegang van decentralisaties en formuleerden ze vier algemene doelstellingen van decentralisatieoperaties. Verder is het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid tussen 1993 en 2008 geëvalueerd door Boogers et al. (2008), waarbij vooral werd gekeken naar

gemeenten of die wel in staat waren om de gedecentraliseerde taken goed te kunnen uitvoeren. Van der Steen et al. (2013) borduren daarop voort en werpen een kritische blik op de drie decentralisaties van 2015, onder andere vanwege de grote omvang. Vorig jaar, dus vijf jaar na de grote decentralisatieoperatie, concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (2020: 4-6) dat de doelstellingen van de 3D's te hooggespannen waren en dat veel gemeenten moeite hadden de wetten op de juiste manier te implementeren. De gemene deler van bestaande onderzoeken is op welke manier decentralisaties de gemeentelijke organisatie in het geheel beïnvloeden; zo ook bovengenoemde onderzoeken. In beeld wordt gebracht waar de pijnpunten van gemeenten liggen en wat de rol van de Rijksoverheid daarin is. In dit onderzoek worden verschillende elementen van bestaande onderzoeken over decentralisaties meegenomen en specifiek afgestemd op de rol en positie van raadsleden. Op deze manier draagt dit onderzoek bij aan de wetenschappelijke literatuur over het thema decentralisatie. Ook wat betreft de tijdsbesteding en de volksvertegenwoordigende rol is al veel bestaande kennis. Het is algemeen bekend dat raadsleden kampen met een hoge werkdruk en tijdsbesteding, vooral in grote gemeenten (Daadkracht, 2019; Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2021). Verder wordt te weinig tijd gestoken in volksvertegenwoordigende activiteiten (Daadkracht, 2019: 27). Maar in de bestaande literatuur ontbreekt het aan causaliteit. Met andere woorden, het is onduidelijk waar de hoge werkdruk en tijdsbesteding vandaan komen, waarom raadsleden te weinig tijd spenderen aan volksvertegenwoordigende werkzaamheden en hoe de kwantitatieve toename van de tijdsbesteding per week in verhouding staat tot de volksvertegenwoordigende rol. Ook in dit opzicht is dit onderzoek wetenschappelijk relevant, omdat het tracht de hierboven genoemde lacune op te vullen.

1.5 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie gaat over de vraag of het onderzoek zal bijdragen aan de oplossing van een actueel maatschappelijk en/of beleidsvraagstuk (van Thiel, 2015: 25). Dit onderzoek draagt op meerdere manieren bij aan het maatschappelijk belang. Het raadslidmaatschap staat hevig onder druk vanwege de forse toename van de werkdruk en tijdsbesteding (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2017). Dat heeft repercussies op verschillende niveaus. Om te beginnen worstelen politieke partijen al enige tijd met het rekruteren en selecteren van kandidaat-raadsleden en -wethouders (Voerman & Boogers,

2018: 3). De voornaamste reden daarvoor is dat kandidaten voor zichzelf een kosten-batenanalyse van het raadslidmaatschap maken, waarbij de kosten, in ieder geval voor de laatste drie gemeenteraadsverkiezingen, hoger uitvielen dan de baten. Met de baten van het raadslidmaatschap wordt de waardering van de functie bedoeld, oftewel de mate waarin het ambt van de lokale volksvertegenwoordiger aantrekkelijk wordt gevonden (Voerman & Boogers, 2018: 5). En met de kosten in deze context wordt onder andere het tijdsbeslag, risico's van agressie en bedreiging, de complexiteit en zwaarte van het raadswerk bedoeld. Voerman en Boogers (2018: 22) zien de hoge tijdsbesteding als sterkste aanjager van de onaantrekkelijkheid van het raadslidmaatschap. Een gebrek aan voldoende en geschikte kandidaten voor het raadslidmaatschap of wethouderschap kan allerlei problemen met zich meebrengen ten aanzien van de kwaliteit van het lokaal bestuur (Voerman & Boogers, 2018: 3). In dit onderzoek wordt in zekere mate getracht om de oorzaken van de toename van de werkdruk en tijdsbesteding in kaart te brengen. Door middel van concrete aanbevelingen is één van de doelstellingen van dit onderzoek het versterken van de positie van raadsleden, zodat de ontwikkelingen rondom de werkdruk en tijdsbesteding het aanzien van het raadslidmaatschap en het raadswerk niet meer negatief beïnvloeden. Vanwege het feit dat de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen op 16 maart 2022 zullen plaatsvinden, speelt dit onderzoek in op de actualiteit. Politieke partijen zullen nu (medio 2021) volop bezig zijn met de samenstelling van de kandidatenlijst en de verwachting is dat het hierboven vermelde probleem zich wederom zal voordoen.

Raadsleden spelen een belangrijke rol in het decentrale bestuur. De versterking van de positie van decentrale volksvertegenwoordigers is van wezenlijk belang voor een goed functionerende lokale democratie (Rob, 2018: 5). Vanuit democratisch oogpunt zijn de rollen van het raadslid ook essentieel, met name de volksvertegenwoordigende rol. De negatieve ontwikkelingen rondom de tijdsbesteding lijkt een grote weerslag te hebben op de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid. Van raadsleden wordt verwacht dat zij met één been in de samenleving blijven om zo niet op afstand te raken van de burger. Voorop staat dat de belangen van de burgers worden behartigd in de raad en die taak is exclusief toebedeeld aan raadsleden (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 323-326). Vandaar dat het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap wordt beklemtoond, zodat het raadslid genoeg tijd kan besteden bij mensen op de werkvloer of in de wijken (Stuurgroep

Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004: 29). Dat de rechtstreeks gekozen raadsleden steeds minder tijd (kunnen) spenderen aan volksvertegenwoordigende activiteiten, is een zorgelijke ontwikkeling. De democratische legitimiteit van de gemeenteraad komt hierdoor in het gedrang (Denters, de Groot & Klok, 2008: 59-60). De volksvertegenwoordigende rol heeft een grote invloed op de kloof tussen burger en politiek en bepaalt op lokaal niveau ook in hoeverre een gemeente recht doet aan haar imago als 'de overheid die het dichtst bij de burger staat' (van der Waal, Broekema & Steenvoorden, 2017: 62). In dit onderzoek wordt onderzocht wat de effecten zijn van de drie decentralisaties in 2015 op de invulling van het ambt. Dit zorgt voor meer inzichtelijkheid op de tijdsbesteding en de rollen van het raadslid, in het bijzonder de volksvertegenwoordigende rol. Deze inzichten kunnen uiteindelijk handvatten bieden om de rol en positie van de raad en raadsleden te versterken, die de lokale democratie ten goede zou komen.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch kader van het onderzoek behandeld. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt duidelijk door welke theoretische bril gekeken moet worden naar het probleem. In hoofdstuk 3 vindt de methodologische verantwoording plaats. De resultaten en de analyses van de verzamelde gegevens zijn te vinden in hoofdstuk 4. Het onderzoek sluit af met het hoofdstuk waarin de hoofdvraag wordt beantwoord en enkele aanbevelingen gedaan worden.

HOOFDSTUK 2 – THEORETISCH KADER

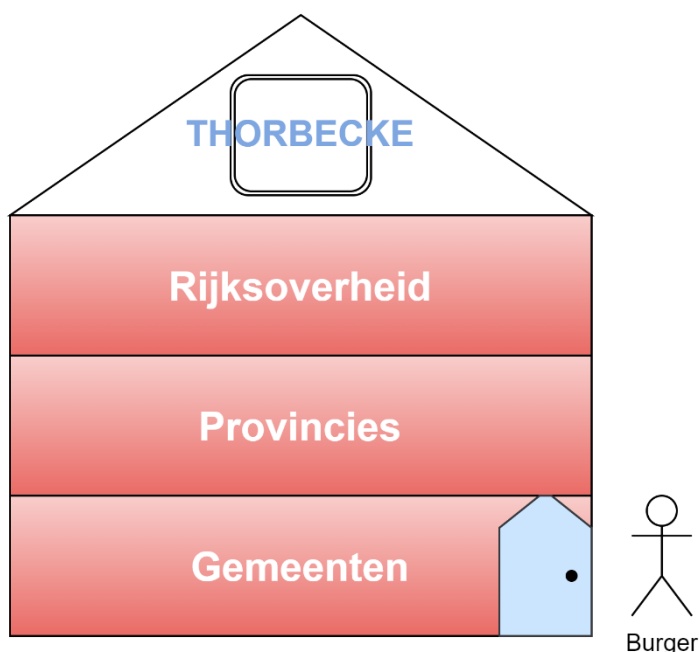
In dit hoofdstuk zullen de onderwerpen die centraal staan in dit onderzoek de revue passeren. Eerst wordt de historische achtergrond van de bestuurlijke organisatie van Nederland geschetst. Op die manier kunnen zowel de rol en positie van raadsleden als de decentralisaties beter geduid worden. Vervolgens wordt ingegaan op de grote decentralisatieoperatie van 2015 en wat dat heeft betekent voor het raadslidmaatschap. Het hoofdstuk eindigt met een conceptueel model; visuele weergave van de veronderstellingen in dit onderzoek.

2.1 Het Huis van Thorbecke

In 1848 vond de herziening van de grondwet plaats door staatsrechtjurist en politicus Johan Rudolph Thorbecke. De grondwetsherziening van 1848 was belangrijk, omdat het Nederlandse staatsbestel daarmee radicaal veranderde en tot op heden nog steeds geldt als het fundament van de Nederlandse staatsinrichting (van Leeuwen, 2013: 11). Er kwam een eind aan het tijdperk waarbij de macht berustte bij één persoon en de democratie maakte haar intrede in Nederland, in de vorm van een parlementair stelsel (van Leeuwen, 2013: 13). Zo werd in 1848 de ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd en zouden voortaan de leden van de Tweede Kamer direct gekozen worden door het volk (van Leeuwen, 2013: 22). Als voortvloeisel van de grondwetsherziening werden in 1850 en 1851 organieke wetten vervaardigd; respectievelijk de Provinciewet en de Gemeentewet (Boogers et al., 2008: 6). Kort gezegd kwam het erop neer dat Nederland, na deze historische bestuursinrichting door Thorbecke, bestuurd zou worden als een gedecentraliseerde eenheidsstaat (van Leeuwen, 2013: 91; Valcke et al., 2016: 4-5).

De decentrale eenheidsstaat verdeelt het overheidsapparaat in Nederland in drie lagen: het Rijk (ofwel de centrale overheid), de provincies en de gemeenten (Boogers et al., 2008: 7). De laatste twee vormen tezamen de decentrale overheden (Allers & De Kam, 2010: 185). De term decentraal houdt in dat het Rijk, de provincies en de gemeenten als zelfstandige en gelijkwaardige bestuurslagen beschouwd moeten worden (Engels & Fraanje, 2013: 8). De afzonderlijke drie bestuurslagen bevatten een integraal takenpakket (Fraanje, 2020: 143), waardoor het groter geheel gediend wordt: de Staat (VNG et al., 2011: 3). Dit staatkundige bouwwerk wordt ook wel aangeduid als het ‘Huis van Thorbecke’; refererend naar de grondwetsherziening van 1848 door Thorbecke (Allers & De Kam, 2010: 185; Fraanje, 2020: 143). Binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat wordt het decentralisatiebeginsel als

uitgangspunt genomen (van Leeuwen, 2013: 90) en die luidt als volgt: 'Decentraal wat kan, centraal wat moet' (Kistenkas, 2011: 37). Dat houdt in dat de bevoegdheid, daar waar het kan, zo laag mogelijk neergelegd moet worden. In beginsel zou een bevoegdheid dus bij de gemeente moeten beginnen en als dat niet kan, dan bij de provincie (van Roosbroek, 2006: 1-2; G. Boogaard, persoonlijke communicatie, 17 oktober 2019). Met andere woorden, decentralisatie is de uitoefening van publieke taken niet alleen door de Rijksoverheid, maar ook door andere overheden, zoals de gemeente of de provincie (Nehmelman, 2014: 328). Het 'Huis van Thorbecke' is hieronder illustratief weergegeven.



Figuur 5 Het Huis van Thorbecke

2.2 Het dualisme

Het gemeentebestuur speelt als laagste bestuurslaag een zeer belangrijke rol binnen het openbaar bestuur in Nederland. Om te beginnen zijn alle gemeenten in Nederland op dezelfde wijze ingericht. De uniforme inrichting van het gemeentelijk bestuur houdt in dat alle gemeenten een burgemeester, een college van Burgemeester en Wethouders (college van B&W) en een gemeenteraad hebben. Deze organen worden in alle gemeenten op dezelfde manier aangesteld en verkozen en hebben dezelfde onderlinge verhoudingen (Boogers et al., 2008: 8). In het licht van de vitalisering van de lokale democratie, werd in 1998 de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie ingesteld (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 3). De commissie-Elzinga hanteerde als uitgangspunt de gemeente als overheid die zich het dichtst bij de burgers bevindt (Staatscommissie Dualisme en Lokale

Democratie, 1999: 445) en kwam met een reeks aanbevelingen om de rol en positie van zowel de gemeenteraad als raadsleden te versterken met het oog op de bevordering van de band tussen volksvertegenwoordigers en burgers (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 450). In loop der jaren ontstond namelijk een discrepantie tussen de formele structuur en het feitelijk functioneren van het gemeentebestuur. Enerzijds waren normatief-monistische beelden en opvattingen sterk aanwezig in gemeenteland, anderzijds waren er duidelijke signalen van een meer dualistische bestuurspraktijk. Een voorbeeld hiervan is dat leden van het college van B&W ook lid waren van de gemeenteraad (monisme), terwijl het steeds gebruikelijker werd om bevoegdheden te delegeren aan het college. De scheidslijn tussen centrale gemeentelijke bestuursorganen was erg dun. Deze ontwikkeling zorgde bij de lokale bevolking voor de nodige verwarring voor wat betreft de rollen en posities van actoren op gemeentelijk niveau (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 84-85; Engels, 2003: 7; Dölle, 2008: 103). Het rapport van commissie-Elzinga resulteerde in de Wet Dualisering Gemeentebestuur (WDG), waarmee het gemeentelijk bestel op de schop ging (Denters, 2007: 62). De WDG zou een einde moeten maken aan de ontstane rolverwarring en de diffuse verhouding tussen de organen in het gemeentebestuur (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 15; Dölle, 2008: 103). Dat zou ook de herkenbaarheid en zichtbaarheid van het gemeentelijk bestuur moeten bevorderen. Om die reden werd de raad formeel afgescheiden van het college van B&W en kregen zowel wethouders als raadsleden specifieke rollen en bevoegdheden toebedeeld (de Groot, 2009: 6; Engels, 2003: 7). Voortaan zouden wethouders besturen en raadsleden het volk vertegenwoordigen, controleren en kaders stellen (Denters, 2007: 62-64).

2.2.1 De positie van de raad

Het dualistisch bestuursmodel geeft een nieuwe invulling aan de rollen en posities van raadsleden, college en burgemeesters (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 1999: 445). Het dualisme benadrukt de bestuurlijke rol van het college en maakt een einde aan het bestuurlijk primaat van de gemeenteraad (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 453-454). Door ontvlechting van de posities en bevoegdheden van raad en college, zouden raadsleden beter in staat gesteld worden het grondwettelijk 'hoofdschap' van de gemeenteraad krachtiger te verwezenlijken. Het 'hoofdschap' van de gemeenteraad houdt in dat de raad geldt als hoogste bestuursorgaan in het gemeentebestuur, zoals vastgelegd in artikel 125 van de grondwet. In andere bewoordingen berust de eindverantwoordelijkheid bij

de gemeenteraad, in die zin dat de raad het laatste woord ofwel de finale besluitbevoegdheid heeft (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 359). Volgens commissie-Elzinga is het 'hoofdschap' van de raad direct te herleiden naar de grondwetsherziening van 1848 door Thorbecke en de Gemeentewet van 1851. Met de komst van het 'Huis van Thorbecke' werd de macht van de Kroon sterk gereduceerd en kwam het accent te liggen bij de rechtstreeks door het volk gekozen organen (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 355; Dölle, 2008: 104). Of zoals Thorbecke dat zo mooi omschreef: het primaat van een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 48).

2.2.2 De raad als volksvertegenwoordigend orgaan

In het dualistisch bestuursmodel wordt invulling gegeven aan het concept eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad door middel van het controlerend, regelgevend en budgettair primaat van de raad (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 362). Het is de bedoeling dat de gemeenteraad, in de hoedanigheid van volksvertegenwoordiging, optreedt als controleur van het door het college uitgevoerde beleid. Om politieke controle te bewerkstelligen en enigszins tegenmacht te kunnen bieden aan het feitelijke overwicht van het college, kreeg de gemeenteraad meer (controle-)instrumenten tot zijn beschikking (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 446). De meest invloedrijke was de invoering van de gemeentelijke rekenkamer en de griffier. Laatstgenoemde ondersteunt raadsleden in hun werkzaamheden en geeft, al dan niet strategisch, adviezen over het gebruik van instrumenten (Peters & Castenmiller, 2019: 12-27). Verder is het belangrijk dat de regelgevingsbevoegdheid bij de raad berust (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 364). De gemeenteraad wordt geacht een goede weerspiegeling te zijn van de lokale bevolking (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 360). In het kader van democratische legitimiteit is de raad daarom bij uitstek het orgaan om besluiten te nemen die bindend zijn voor de eigen gemeenschap. De bevoegdheid tot regelgeving zorgt er ook voor dat de raad in hoofdlijnen bepaalt binnen welke kaders en op welke wijze het college moet uitvoeren. Als hoeksteen van de eindverantwoordelijkheid en positie van de gemeenteraad geldt het budgetrecht. Hiermee bepalen de raadsleden hoeveel er in totaal wordt uitgegeven in het belang van de gemeente (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 364). Naast het laatste woord in het kader van het hoofdschap heeft de gemeenteraad ook het eerste woord. Daarmee wordt

bedoeld dat de rechtstreeks gekozen raadsleden signalen uit de samenleving opvangen en die agenderen in de raadzaal (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 326). Deze rol vloeit voort uit de directe legitimatie van de gemeenteraad in combinatie met het in de Grondwet vastgelegde hoofdschap. De raad is het enige direct gekozen lokaal orgaan, waardoor de veronderstelling is dat raadsleden weten wat er speelt in de gemeenschap. Raadsleden dienen korte lijnen te (blijven) houden met de lokale bevolking om zo in kennis gesteld te worden van de aanwezige onvrede (Korsten, 2018: 9; van Ostaijen, 2016: 4). Op deze manier wordt de raad gestimuleerd om de politieke agenda te vormen vanuit de samenleving (M. Boogers, persoonlijke communicatie, 3 juni 2021). Al met al beschouwt de moderne wetgever de gemeenteraad als ‘fundamentele democratisch uitgangspunt’, wat volledig in lijn is met de ideologie van Thorbecke (Denters et al., 2008: 59; Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 48). Het uitgangspunt van de dualisering van het gemeentelijk bestuursstelsel is het versterken van de positie van zowel de raad als raadsleden ten aanzien van de bevordering van de democratische legitimiteit (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 454). De gemeenteraad wordt zodanig gepositioneerd in het gemeentebestuur, dat het fungeert als de verbindende schakel tussen de lokale samenleving en het college van B&W. Hiermee ontstaat er een overkoepelende rol voor het raadslid. Een die boven de klassieke rollen en het politieke uitstijgt; de rol van het raadslid als verbinder tussen samenleving en gemeentebestuur (van Ostaijen, 2016: 4; L. de Graaf, persoonlijke communicatie, 23 juni 2021).



Figuur 6 De gemeenteraad als brug tussen samenleving en bestuur

2.2.3 De drie klassieke rollen van het raadslid

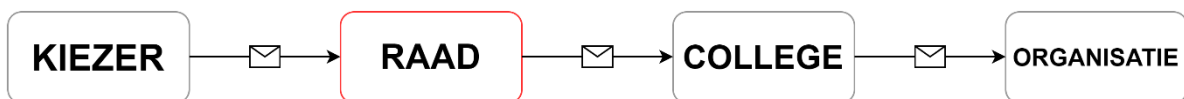
Het dualisme koppelde de gemeenteraad en het college van B&W los van elkaar en maakte beide organen eigenstandig (Korsten, 2008: 1). De wetgever delegeerde de bestuurlijke bevoegdheden van de gemeenteraad aan het college van B&W, maar versterkte tegelijkertijd ook de positie van de raad als volksvertegenwoordigend orgaan door onder andere de uitbreiding van zijn bevoegdheden (Korsten, 2008: 1; Denters, 2007: 62; Dölle, 2008: 104). Dat bracht een nieuwe, andere invulling van het ambt van raadslid met zich mee, zoals beschreven in de vorige paragraaf. Met het controlerend, regelgevend en budgettair primaat van de raad en de agendafunctie introduceerde commissie-Elzinga de driedelige rolopvatting van het raadslid: de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol (Fraanje, 2015: 7; Engels, 2008: 15). Simpelweg komt het erop neer dat de raad vooraf de algemene beleidskaders vaststelt – de uitvoering daarvan wordt sinds de invoering van het dualisme dus overgelaten aan het college – en controleert achteraf het college of zij conform de gestelde kaders heeft gehandeld (Peters & Castenmiller, 2020: 10; VNG, 2014: 9). Het raadslid als kadersteller behelst het sturen op hoofdlijnen op basis van de verordenende en budgettaire bevoegdheid, zoals het recht van amendement, initiatief en motie (Peters & Castenmiller, 2019: 1; VNG, 2014: 9; Engels, 2008: 16; Dölle, 2008: 104). Om effectieve controle te kunnen verwezenlijken beschikken raadsleden over een breed instrumentarium die toeziet op informatieverwerving en beoordeling. Zo heeft ieder raadslid het recht om mondelinge en schriftelijke vragen te stellen aan het college. Indien nodig, kunnen raadsleden een zwaarder middel inzetten om de onderste steen boven te krijgen; het enquêterecht. Informatieverschaffing wordt pas effectief als het ook getoetst wordt aan de gemaakte afspraken. De onafhankelijke rekenkamer kan hierin een belangrijke rol spelen, die is namelijk belast met het doen van onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijke beleid (Peters & Castenmiller, 2019: 64; VNG, 2014: 7; Engels, 2008: 16; Dölle, 2008: 104). Raadsleden hebben dus – formeel gezien – een breed scala aan instrumenten om de positie van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging en hoogste bestuursorgaan van de gemeente waar te maken.

2.2.4 De volksvertegenwoordigende rol

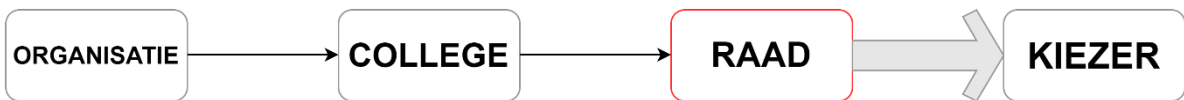
Van de drie rollen is de volksvertegenwoordigende rol de enige zonder bevoegdheden. Voor wat betreft de invulling van deze rol in de praktijk bestaat dan ook veel discussie (Fraanje, 2015: 14; In 't Veld 2013: 2-3). Het is bovenal fascinerend dat commissie-Elzinga de volksvertegenwoordigende rol loskoppelt en impliciet als derde plaatst in het rijtje van de drie klassieke rollen. Hiermee wordt van het volk vertegenwoordigen een aparte rol gemaakt, naast die van het kaders stellen en controleren (G. Boogaard, persoonlijke communicatie, 28 juni 2021). Het dualisme suggereert in zekere zin volgtijdelijkheid in het besluitvormingsproces: eerst kaders stellen en dan controleren (Binnema, 2021: 19). De middelen om invulling te geven aan die twee rollen zijn ook verankerd in de wet. De volksvertegenwoordigende rol is in dat verband iets wat er bijhangt (G. Boogaard, persoonlijke communicatie, 28 juni 2021; Korsten, 2008: 1). Volksvertegenwoordiging is echter veel meer dan een rol. Een raadslid is primair volksvertegenwoordiger en vervult vanuit die hoedanigheid het ambt in. Tegen de achtergrond van de raad als volksvertegenwoordigend orgaan maakt het raadslid gebruik van de aan hem toebedeelde instrumenten (G. Boogaard, persoonlijke communicatie, 28 juni 2021).

Eerder werd de overkoepelende rol van het raadslid aangestipt, namelijk het raadslid als verbinder tussen samenleving en gemeentebestuur (van Ostaaijen, 2016: 4). Binnema (2021) en Denters et al. (2008) gaan nader in op de werking van het lokale bestuursmodel. In de huidige constellatie bestaat de lokale parlementaire democratie uit een keten van vier onderdelen en heeft het twee poorten: de invoer- en de uitvoerzijde van het politieke proces (Denters et al., 2008: 59). Het besluitvormingsproces begint bij de burger. Burgers kiezen de leden van de gemeenteraad en fungeren daarmee als opdrachtgever. Raadsleden dienen als opdrachtnemer van de kiezers te weten wat hun zorgen, wensen en voorkeuren zijn. Om in termen van commissie-Elzinga te blijven, stellen raadsleden de kaders vast met dien verstande dat het overeenkomt met de voorkeuren van de kiezers. Op deze manier wordt de raad op zijn beurt opdrachtgever, in dit geval van het college (Binnema, 2021: 19-20). De agenderende rol van het raadslid is ook een voorbeeld van de invulling van het opdrachtgeverschap. Vervolgens gaat het college aan de slag met de verkregen input en de ambtelijke organisatie voert het uit. De invoerzijde van het politieke proces wordt gekenmerkt door delegatie, zoals te zien is in figuur 7. De uitvoerzijde van het politieke proces gaat over verantwoording en heeft betrekking op de controlerende rol (figuur 8). Raadsleden moeten als opdrachtnemer

ervoor zorgen dat het uitgevoerde beleid zoveel als mogelijk aansluit op de wensen en voorkeuren van de kiezers. De politieke besluiten die genomen worden, moeten daadwerkelijk bijdragen aan de oplossing van hun problemen (Binnema, 2021: 19-20; Denters et al., 2008: 59). Uiteindelijk is het zo dat het bestuur – de lasthebber – afgeleide bevoegdheden heeft van de raad en dat diezelfde raadsleden hun bestaansrecht ontleen aan de kiezer (Kleijkers, 1993: 10; G. Boogaard, persoonlijke communicatie, 28 juni 2021). Dit is het principe van de volkssoevereiniteit; het politieke proces begint en eindigt bij de burger, zoals weergegeven in de figuren (Binnema, 2021: 20). Kort gezegd is de gemeenteraad de meest cruciale schakel in de keten van de lokale parlementaire democratie en liggen alle werkzaamheden van het raadslid ten grondslag aan de volksvertegenwoordigende rol. Een raadslid zit door en namens het lokale volk in de raad en is zowel kadersteller als controleur met dien verstande dat het opdrachtnemer van de kiezers is.



Figuur 7 De invoerzijde van de keten van de lokale parlementaire democratie



Figuur 8 De uitvoerzijde van de keten van de lokale parlementaire democratie

2.2.5 Geen fulltime functie

Een raadslid is dus primair volksvertegenwoordiger. Deze gedachte moet als vertrekpunt worden gehanteerd voor de verdere invulling van het ambt. De strekking van het dualisme was het verlagen van de werkdruk van raadsleden, zodat zij meer tijd buiten het gemeentehuis konden doorbrengen. Een van de grote veranderingen om dat doel te bewerkstelligen, was de overheveling van bestuursbevoegdheden van de raad naar het college (Dölle, 2008: 103-106). Het is van groot belang dat raadsleden midden in de samenleving staan (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 326). De algemene veronderstelling is dat ze anders veranderen in bestuurders en daardoor de voeling met de burger zullen verliezen (zie citaat hieronder van voormalig VNG-directeur). In het kader van de gemeente als bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat, is dat juist een situatie die dient voorkomen te worden. De rechtstreeks gekozen raadsleden moeten de binding met de lokale gemeenschap zien te

waarborgen. Daarbij wordt het raadsleden ten eerste aangeraden om een hoofdzaak in de samenleving te vervullen (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 326; Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004: 29). Hiermee wordt – omwille van de volksvertegenwoordiging als uitgangspunt van de uitoefening van het ambt – het raadslidmaatschap gezien als een nevenfunctie, oftewel een functie ‘erbij’ (Rob, 2018: 9). Verder doet de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (2004: 29) de aanbeveling dat raadsleden minimaal de helft van hun raadstijd moeten besteden aan volksvertegenwoordigende taken. Voorbeelden hiervan zijn buurt- en wijkbijeenkomsten, persoonlijk contact met (groepen van) burgers of activiteiten in maatschappelijke organisaties (Daadkracht, 2019a: 6). Met andere woorden, enige vormen van professionalisering van het raadslidmaatschap wordt zoveel als mogelijk tegengegaan. Daarom worden raadsleden aangedreven om tussen de mensen te staan om op die manier op de hoogte te zijn van de in de samenleving heersende gevoelens. Met de input van de lokale bevolking behoort het raadslid uiting te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol.

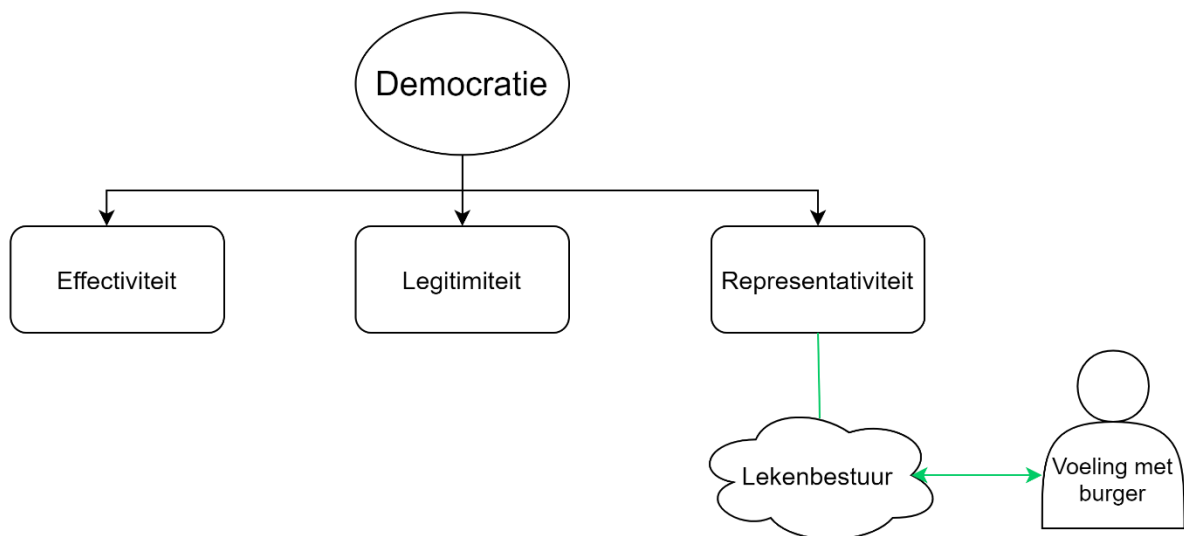
Van lieverlede hebben raadsleden de neiging zo dicht mogelijk tegen het bestuur ‘aan te kruipen’ en zich tot in detail met het beleid van B en W te bemoeien. (Je moet toch wat?). Maar daar wordt de abstracte en vaak (onder ambtelijke invloed) onbegrijpelijke technocratische taal van het beleid gesproken en vooral geschreven. Zo raken raadsleden onvermijdelijk los van de taal van de burger, die nu eenmaal geen technocraat of bureaucraat is (van den Berg, 1997, geciteerd in Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 323).

2.2.6 Het lekenbestuur

Democratie heeft in algemene zin drie beginselen: effectiviteit, legitimiteit en representativiteit (Frissen, Schulz & Schram, 2018: 14). Democratie als bestuursvorm is effectief wanneer een en ander wordt gerealiseerd voor de samenleving. Het legitimiteitsaspect behelst in hoeverre democratische besluiten van het bestuur op steun kan rekenen van de volksvertegenwoordiging én de kiezers. Het hebben van een hoofdbaan in de samenleving en het besteden van voldoende tijd met burgers als volksvertegenwoordiger, draagt bij aan het creëren van maatschappelijk draagvlak. Raadsleden dienen het college zodanig aan te sturen dat het aansluit op de wensen en behoeften van het lokale volk. Tot slot gaat de representativiteit over de mate waarin verschillende groepen in de samenleving vertegenwoordigd worden in het volksvertegenwoordigend orgaan. Anders gezegd, in hoeverre herkennen kiezers zich qua denkbeelden en voorkeuren in de volksvertegenwoordigers die daar namens hen zitten? (Frissen et al., 2018: 14).

Een raadslid is opdrachtnemer van de kiezers (Binnema, 2021: 19-20). Raadsleden dienen te weten wat de wensen, voorkeuren en zorgen zijn van het lokale volk. Daarom is de voeling met de burger en het tegengaan van professionalisering van het raadslidmaatschap erg belangrijk, zoals besproken in de vorige paragraaf. In het verlengde daarvan wordt de gemeenteraad ook wel aangeduid als 'lekenbestuur' (Frissen et al., 2018: 5). Dat houdt in dat het gemeenteraadslidmaatschap geen beroep is in de gebruikelijke zin van het woord, maar een ambt (Rob, 2018: 9; Frissen et al., 2018: 5). Voor de uitoefening van het ambt van raadslid zijn geen startkwalificaties vereist. Het bezit van het Nederlands staatsburgerschap is voldoende (Frissen et al., 2018: 5). Op die manier wordt de volksvertegenwoordiging in het decentrale bestuur zo laagdrempelig en voor eenieder toegankelijk gemaakt (Rob, 2018: 7-10). En dat maakt de gemeenteraad als politieke representatie juist zo krachtig. De kern van politiek is namelijk om te beslissen over onderwerpen waar de meningen van elkaar verschillen, moreel, ideologisch of maatschappelijk. Als kennis en kunde afdoende waren, dan zou het besluit niet politiek zijn en had het net zo goed genomen kunnen worden door professionals. De gemeenteraad gaat over politieke kwesties. Niet de kennis, maar het politieke karakter staat centraal in het werk van een raadslid (Frissen et al., 2018: 5-8). Enerzijds is het idee dat het ambt voor eenieder toegankelijk is omwille van een 'wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij', zoals Thorbecke dat noemde. Anderzijds komt hier ook naar voren dat raadsleden primair volksvertegenwoordigers zijn, oftewel gekozenen uit de

maatschappij. Hiermee staan raadsleden rechtstreeks in opdracht van het lokale volk. De raad als lekenbestuur is een onmisbaar element om niet los te raken van de taal van de burger (zie citaat van voormalig VNG-directeur hierover onder 2.2.5). Het raadslidmaatschap en het raadswerk moet verre van het professionalisme zijn (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 1999: 324-326). De status van een raadslid als leek dient als vertrekpunt voor de uitoefening van het ambt en de invulling van de rollen te worden gehanteerd.



Figuur 9 Schematische weergave van het belang van de raad als lekenbestuur

2.2.7 De beoogde tijdsbesteding van het raadslid

Het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap en de gemeenteraad als lekenbestuur hangen nauw samen met de beoogde tijdsbesteding van een raadslid. Het ambt mag geen privilege zijn voor degenen die het kunnen opbrengen, zowel qua tijd als kennis of kunde. De kern is dat decentrale volksvertegenwoordigers, zoals gemeenteraads- en statenleden, geen vaklui zijn in tegenstelling tot de ambtenaren. Het is juist de bedoeling dat raadsleden fungeren als tegengewicht tegen de steeds verder oprukkende specialisering (Rob, 2018: 9). Om die reden vindt de Rob (2018: 7-10) dat de gemeenteraad een lekenbestuur is en moet blijven en dat het raadslidmaatschap een nevenfunctie is en moet blijven. Daarvoor moeten de werkzaamheden van zowel raads- als statenleden wel passen bij de aard en omvang van een nevenfunctie. De Rob (2018: 7) stelt als richtlijn een tijdsbesteding van gemiddeld 8 tot 12 uur per week vast voor het ambt van de decentrale volksvertegenwoordiger. De Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (2004: 29) beschouwt een tijdsbesteding van acht uur per week voor raadsleden in kleine gemeenten als afdoende en maximaal vijftien uur per week voor raadsleden in grote gemeenten.

2.3 De doelstellingen van decentralisatie

Decentralisatieoperaties bevatten in algemene zin vier doelstellingen, opgesteld door Fleurke, Hulst en de Vries in 1997 (Boogers et al., 2008: 9-10).

1. **Integrale beleidsvoering:** De eerste doelstelling van decentralisatie is het tegengaan van verkokering. Departementen maken sectoraal beleid, maar de praktijk wijst uit dat het niet afdoende is met betrekking tot de complexiteit van problemen die zich op lokaal niveau voordoen. Het idee is dat decentralisatie een integrale oplossing moet bieden voor maatschappelijke vraagstukken.
2. **Maatwerk:** De afstand die de centrale overheid heeft met zijn eigen burgers, resulteert zich in een discrepantie tussen de systeemwereld en leefwereld. Het feit dat het gemeentebestuur dicht bij de burger staat, zorgt ervoor dat het beleid wordt afgestemd op lokale omstandigheden. Op deze manier draagt decentralisatie bij aan maatwerkoplossingen.
3. **Slagvaardigheid:** De derde doelstelling van decentralisatieoperaties is de vergroting van de slagvaardigheid van het beleid. Zoals hierboven aangegeven staan gemeenten dicht bij de burger en weten gemeenten in die zin beter wat er nodig is om tot

integrale maatwerkoplossingen te komen. Uitgaand van dezelfde gedachte zijn gemeenten in staat sneller te reageren op de veranderende omstandigheden.

4. Democratisering: De laatste doelstelling is al vaker terugkomen in dit hoofdstuk en gaat over democratisering van beleidsvoering. Aangezien gemeenten worden gezien als eerste overheid en besluiten zo dicht mogelijk bij de burger genomen gaan worden, heeft decentralisatie als doel het besluitvormingsproces toegankelijker te maken voor de lokale inwoners. Op basis hiervan zou de inbreng van burgers worden vergroot.

2.3.1 De decentralisaties van 2015

Om te beginnen staan de drie decentralisaties niet los van elkaar. De doelgroepen van de drie wetten komen grotendeels met elkaar overeen. Het was dus aan gemeenten om verbindingen te leggen tussen de verschillende beleidsterreinen in het sociaal domein (van der Ham et al., 2018: 14-20; Boogers & Reussing, 2018: 16). Maar de integrale beleidsvoering hield daarbij niet op, want de drie afzonderlijke wetten zijn allemaal samenvoegingen van eerdere wetten (zie bijlage 1), dus ook daarbinnen moesten gemeenten zorgen voor een integrale aanpak. Neem bijvoorbeeld het jeugdstelsel, waar de taken en verantwoordelijkheden voor de zorg aan jeugdigen lange tijd verdeeld waren over Rijk, provincies en gemeenten. Er waren te veel bestuurslagen gemoeid met het probleem, wat leidde tot het doorschuiven van verantwoordelijkheden. Daarnaast werd grote druk uitgeoefend op de gespecialiseerde zorg, terwijl zulke gevallen ook op andere manieren opgelost konden worden. Denk hierbij aan de eigen kracht of de sociale omgeving van de jeugdige zelf. Deze knelpunten bij elkaar zorgden voor steeds verder oplopende kosten. Dit moest dus anders; met de invoering van de Jeugdwet werd een transformatieproces van hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen in gang gezet. De transformatie richtte zich op preventie en eerder bieden van juiste hulp op maat. Voortaan zou er niet zo snel meer gebruikgemaakt worden van dure gespecialiseerde hulp, maar werd er een beroep gedaan op het zorgend en probleemoplossend vermogen van de jeugdige en diens sociale omgeving. Deze ambitieuze doelstellingen konden maar op een wijze gerealiseerd worden: decentralisatie van alle vormen van jeugdhulp naar de gemeente. Door de verantwoordelijkheid voor alle jeugdhulp te overhevelen van meerdere bestuurslagen naar alleen de gemeente, zou de gemeente beter in staat moeten zijn de samenwerking te coördineren om zo integrale hulp te kunnen bieden (Boer & Bruning, 2018: 206-207; Bucx, de Groot, Hageraats & Pehlivan, 2018: 343; Friele et al., 2018: 8-9).

Hetzelfde principe geldt ook voor de Participatiewet en de Wmo 2015. De Participatiewet streeft naar het creëren van inclusieve arbeidsmarkt. Dat wil zeggen dat mensen die wel kunnen werken, maar vanwege bijvoorbeeld een beperking moeilijker of niet aan een baan kunnen komen, aan werk worden geholpen (Echtelt et al., 2019: 6). Al die verschillende regelingen werden samengevoegd tot één regeling: de Participatiewet. Dat zou de gemeente beter in staat moeten stellen om tot een integrale aanpak te komen. De aannames waren een effectievere uitvoering van de wet en het bieden van meer maatwerk, wat kansen op werk zou verhogen (Echtelt et al., 2019: 16). Maar het idee van maatwerk is niet alleen gericht op de effectiviteit van het beleid; efficiëntie speelt een even belangrijke rol daarin. Zo werd de Jeugdwet weliswaar ingevoerd om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en effectiever te maken, maar het ging daarbij vooral om de kosten te drukken (Boer & Bruning, 2018: 206; Bucx et al., 2018: 343; Friele et al., 2018: 8). Bij de Wmo 2015 werd het motto 'Langer Thuis' (Kocken, de Klerk, van Leeuwen & Voorham, 2018: 299) gehanteerd, waarbij gemeenten ervoor moesten zorgen dat mensen zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving zouden kunnen blijven wonen (van der Ham et al., 2018: 8). Puur om te vermijden dat cliënten in dure verpleeghuizen terechtkwamen (Werkman, 2016: 4). Men deed te vaak en te snel een beroep op de publieke voorzieningen. Gemeenten kregen met deze decentralisatieoperatie dus de taak om van die gewoontes af te komen (Marangos, 2018: 7). Met andere woorden, gemeenten moesten zorgen voor een omwenteling ten behoeve van de kostenbesparing: van de klassieke verzorgingsstaat naar zelfredzaamheid en de participatiesamenleving. Wel is het zo dat gemeenten de substantieel aantal nieuwe taken en bevoegdheden mochten uitvoeren met minder middelen dan de nationale overheid zelf had voor de uitvoering van deze taken; de decentralisaties van 2015 gingen gepaard met fikse bezuinigingen in het budget van gemeenten (Boer & Bruning, 2018: 206-207; Bucx et al., 2018: 343; Friele et al., 2018: 8-9).

2.3.2 Schaalvergroting

Gemeenten stonden voor een zware opgave om de grote decentralisatieoperatie van 2015 daadwerkelijk door te voeren zoals ze ook waren bedoeld (van der Steen et al., 2013: 10). In het algemeen wordt er bij decentralisaties weinig rekening gehouden met wat gemeenten aankunnen, oftewel de gemeentelijke bestuurskracht (Boogers et al., 2008: 2). De decentralisatie van overheidstaken in het sociaal domein naar gemeenten in combinatie met de grote bezuinigingsoperatie, betekent een forse taakuitbreiding én uitgavenstijging voor gemeenten (CPB, 2013a: 6). De 3D's waren te hoog gegrepen wat betreft de gemeentelijke

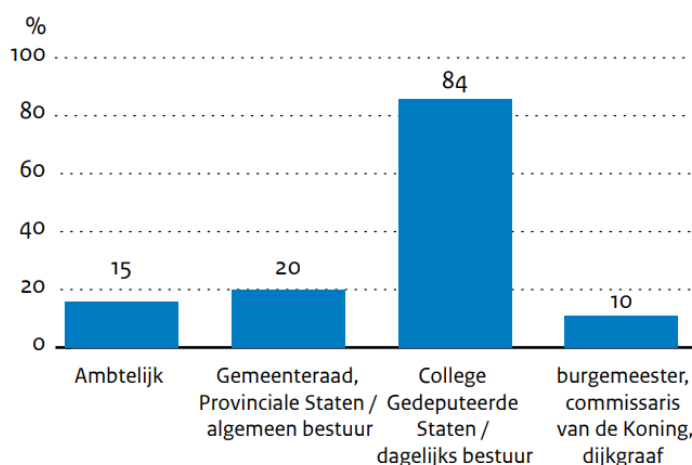
bestuurskracht voor zowel kleine als grote gemeenten. Het feit is dan ook dat deze taakverzwaring heeft geleid tot flinke schaalvergroting van het lokaal bestuur. Er zijn twee vormen van gemeentelijke schaalvergroting: samenvoegen van gemeenten door gemeentelijke herindelingen of regionaliseren door het uitvoeren van taken in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Boogers & Reussing, 2019: 23). De gemeentelijke herindelingen zijn meer van toepassing op kleine gemeenten; de relatief kleinere gemeenten vergroten hun bestuurskracht voornamelijk door te fuseren. Dit onderzoek beperkt zich tot de grote gemeenten, waardoor verder niet wordt ingegaan op gemeentelijke herindelingen. Doordat gemeenten de decentralisaties met minder middelen moesten uitvoeren, werden hoge eisen gesteld aan de ambtelijke capaciteit van gemeenten. Dit zorgde ervoor dat gemeenten – klein én groot – zich niet zelfstandig konden voorzien van de kennis en kunde die vereist is om de nieuwe taken te implementeren. Gemeenten zagen het instellen van regionale samenwerkingsverbanden als dé oplossing om te kunnen voldoen aan de eisen van de 3D's; de beleidsvoorbereiding en uitvoering van nieuwe taken in het sociaal domein hebben bijna altijd plaatsgevonden in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Boogers & Reussing, 2019: 28). Opvallend is dat gemeenten met meer dan 100.000 inwoners vaker samenwerken dan gemeenten met minder dan 100.000 inwoners: gemiddeld respectievelijk 46 tegenover 33 samenwerkingsverbanden. Vanaf 2015 zijn de intergemeentelijke samenwerkingen in een rap tempo gestegen en is het aantal samenwerkingen medio 2021 hoger dan ooit (van den Berg & Boogaard, 2021: 24-25).

2.3.3 Dubbele decentralisatieparadox

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vinden plaats in verschillende constructies, maar hebben wel een gemene deler: ze zijn allemaal bovenlokaal (van den Berg & Boogaard, 2021: 24). Om die reden wordt ook wel gesproken van een dubbele 'decentralisatieparadox' (Boogers & Reussing, 2018: 2). Het idee van decentralisatie is juist dat taken worden uitgevoerd op kleinere schaal; bevoegdheden worden van nationaal niveau overgeheveld naar lokaal niveau. Maar de praktijk wijst uit dat de decentralisaties van 2015 gepaard gingen met schaalvergrotingsoperaties (regionalisering of herindeling). De tweede paradox behelst de repercussies van de schaalvergroting voor het functioneren de lokale democratie. Een van de doelstellingen van decentralisatie is het bieden van maatwerk. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenteraad, die door middel van zijn kaderstellende en controlerende rol verondersteld wordt het gedecentraliseerde beleid af te stemmen op de lokale wensen en

omstandigheden. Maar laat nou net de gemeenteraad zijn die op afstand wordt gezet door de ontwikkeling van regionalisering (Boogers & Reussing, 2019: 38; van den Berg & Boogaard, 2021: 25).

De nieuwe gemeentelijke taken in het sociaal domein die in samenwerkingsverbanden zijn ondergebracht, berusten vaak op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De privaatrechtelijke constructie – waarbij de stichting de meest gebruikte rechtsvorm is – komt beduidend minder voor. Binnen de publiekrechtelijke constructie worden in het algemeen vier samenwerkingsvormen onderscheiden; de regeling zonder meer, de centrumgemeenteconstructie, het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie (Boogers & Reussing, 2019: 22). Van deze vier vormen is het openbaar lichaam – in sommige gevallen gemeenschappelijk orgaan – de meest gebruikte vorm en tevens de meest uitgebreide binnen de Wgr. Zo roepen de betreffende gemeenten een publiekrechtelijke rechtspersoon in het leven, die zelfstandig kan optreden. Dat houdt in dat een openbaar lichaam beschikt over een eigen begroting, personeel en bevoegdheden. Een openbaar lichaam heeft in ieder geval een Algemeen Bestuur (AB) én een Dagelijks Bestuur (DB). In de praktijk worden hoofdzakelijk collegeregelingen overgedragen aan het openbaar lichaam, waardoor dus voornamelijk afgevaardigden van colleges van B&W plaatsnemen in zowel het AB als het DB. In sommige gevallen worden ook enkele raadsbevoegdheden ondergebracht in het openbaar lichaam. De rol van de raadsleden die dan zitting nemen in de regiobesturen is zo marginaal, dat ze weinig kunnen inbrengen en invloed kunnen uitoefenen (Boogers & Reussing, 2018: 22-26; van den Berg & Boogaard, 2021: 26). Hiermee wordt regionale samenwerking vooral een zaak van B&W-leden (zie figuur 10) en komen raadsleden op grote afstand te staan van regionale besluitvormingsprocessen (Boogers & Reussing, 2018: 26).



Figuur 10 De oververtegenwoordiging van wethouders op regionaal niveau

2.3.4 Verlegd lokaal bestuur

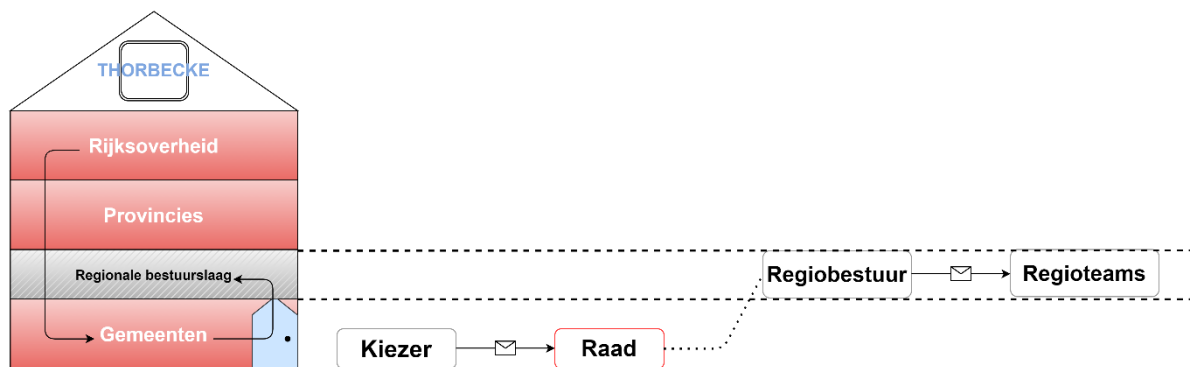
De Wgr maakt het gemeenten mogelijk om met elkaar samen te werken met dien verstande dat het regionaal bestuur fungeert als ‘verlengd lokaal bestuur’. Dat wil zeggen dat de gemeenteraad nog steeds geldt als het hoogste bestuursorgaan en daarmee alle touwtjes in handen heeft (Boogers & Reussing, 2019: 30). Maar een gegeven bij samenwerking is dat een deel van de eigen zeggenschap opgegeven dient te worden om dat gezamenlijk doel te kunnen bereiken (Rob, 2015: 5). Verder komt bij samenwerking de ‘eigen identiteit’ van gemeenten in gevaar (Rob, 2015: 22). Gemeenten staan bekend om hun unieke lokale gemeenschap, waarbij de taak voor raadsleden is weggelegd om het gemeentelijk beleid af te stemmen op de wensen en voorkeuren van hun volk (Terlouw, 2014: 2). Maar in regiobesturen, waar dus voornamelijk wethouders van deel uitmaken, prevaleren regionale belangen boven de lokale belangen (Boogers & Reussing, 2018: 25; van den Berg & Boogaard, 2021: 26). Om die reden wordt het regionaal bestuur ook wel aangeduid als ‘verlegd lokaal bestuur’, wat inhoudt dat gemeenteraden een zeer beperkte rol vertolken in regionale samenwerkingsverbanden (Boogers & Reussing, 2018: 25). Er is sprake van een democratische uitholling: belangrijke politieke beslissingen worden niet meer door de gemeenteraad genomen, maar door het regionaal bestuursorgaan (Rob, 2015: 23). Zoals eerder vermeld worden de nieuwe taken in het sociaal domein zowel voorbereid als uitgevoerd in regionale samenwerkingsverbanden. Dat betekent dat de belangrijkste besluiten worden genomen in regiobesturen, waarna de gemeenteraad pas op de hoogte wordt gesteld. Wethouders dienen de compromissen die aan de regionale bestuurstafels zijn gemaakt te verdedigen in hun gemeenteraad, waardoor er een loyaliteitsconflict ontstaat. De regio verlangt van wethouders zich loyaal op te stellen aan het regionale onderhandelingsresultaat, terwijl raadsleden verwachten dat wethouders loyaal zijn aan lokale belangen (Boogers & Reussing, 2018: 24-26). Raadsleden hebben te weinig inzicht en kennis van wat er allemaal gebeurt op bovengemeentelijk niveau. Dit brengt met zich mee dat raadsleden niet of onvoldoende in staat zijn het beleid van het regionaal bestuur te controleren en te sturen en/of beïnvloeden (Boogers & Reussing, 2018: 25). De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad wordt hiermee sterk ondermijnd (Boogers & Reussing, 2019: 22) en fungeren gemeenteraden enkel en alleen als stempelmachines voor besluiten van samenwerkingsverbanden (Rob, 2015: 7).

2.3.5 Gebrek aan democratische legitimiteit

Uit bovenstaande komt naar voren dat regionale samenwerkingsverbanden een pijnlijk gebrek aan democratische legitimiteit veroorzaken (van den Berg & Boogaard, 2021: 23). Eerder – in paragraaf 2.2.4 – is de keten van de lokale parlementaire democratie besproken, waarbij de raad beschouwd wordt als opdrachtnemer van de kiezers. Raadsleden vervullen als volksvertegenwoordigers de rollen van kaders stellen en controleren, waardoor gemeentelijk beleid voor zoveel als mogelijk aansluit op de wensen en voorkeuren van burgers (Binnema, 2021: 19-20). Gemeenten in Nederland verschillen van elkaar, omdat iedere gemeente een eigen, lokale identiteit heeft (Terlouw, 2014: 2-7). Juist daarom wordt de rol van raadsleden belangrijker, omdat zij gelden als verbinder tussen samenleving en gemeentebestuur (van Ostaaijen, 2016: 4; L. de Graaf, persoonlijke communicatie, 23 juni 2021). Op die manier wordt de kloof tussen burger en bestuur verkleind, waardoor beleid specifiek kan worden afgestemd op lokale omstandigheden. In het algemeen dienen decentralisatieoperaties hetzelfde doel, namelijk maatwerk bieden (Boogers et al., 2008: 9-10). Maar dat geldt niet voor de grote decentralisatieoperatie van 2015, wat alleen al qua omvang niet te vergelijken valt met eerdere decentralisaties (van der Steen et al., 2013: 3-8). De 3D's zijn hoofdzakelijk belegd in regionale samenwerkingsverbanden, waardoor de werkzaamheden worden verplaatst van lokaal naar regionaal niveau (zie figuur 11). Er is een tendens gaande waarbij de macht van de bestuurders wordt vergroot ten koste van de rol en positie van de volksvertegenwoordigers. Daar waar de gemeenteraad rechtstreeks invloed kon uitoefenen en de werkzaamheden plaatsvonden onder zijn controle, vinden nu overleggen plaats op een andere plek dan de gemeenteraad. Wethouders en burgemeesters brengen meer tijd door met hun collega's in de regio dan met raadsleden van hun eigen gemeente (Boogers & Reussing, 2018: 23-26; Boogers & Reussing, 2019: 31). Door de jaren heen lijkt een nieuwe bestuurslaag zich te hebben ontpopt: de regionale bestuurslaag, zoals weergegeven in figuur 11 (C. van den Berg, persoonlijke communicatie, 9 juni 2021). De rechtstreeks gekozen raadsleden worden buitenspel gezet en de regionale besturen – die hun mandaat niet direct ontleen aan de kiezers – voeren de boventoon (Boogers & Reussing, 2018: 22-26). Dit heeft geleid tot een gebrek aan democratische controle en legitimiteit van het regionaal bestuur (van den Berg & Boogaard, 2021: 24). De afstand tussen burgers en bestuur wordt vergroot, terwijl deze juist verkleind moet worden, vooral op lokaal niveau (Terlouw, 2014: 2). Door de ontkoppeling van het college in de keten van de lokale parlementaire democratie, kunnen raadsleden – als

opdrachtgever van het college – niet meer effectief sturen en verliezen de greep op taken die worden uitgevoerd met andere gemeenten (Rob, 2015: 3). Kortom, de ontwikkeling van regionalisering brengt met zich mee dat raadsleden – als zaakwaarnemers van het volk – niet aan hun ‘opdracht’ kunnen voldoen om de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein af te stemmen op lokale wensen en omstandigheden (Boogers & Reussing, 2019: 22). In dit onderzoek wordt de volgende hypothese opgesteld;

H1: “Schaalvergroting in de vorm van regionalisering door het uitvoeren van taken in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, zorgt voor de democratische uitholling van de rol en positie van raadsleden.”



Figuur 11 Weergave van het Huis van Thorbecke na regionalisering

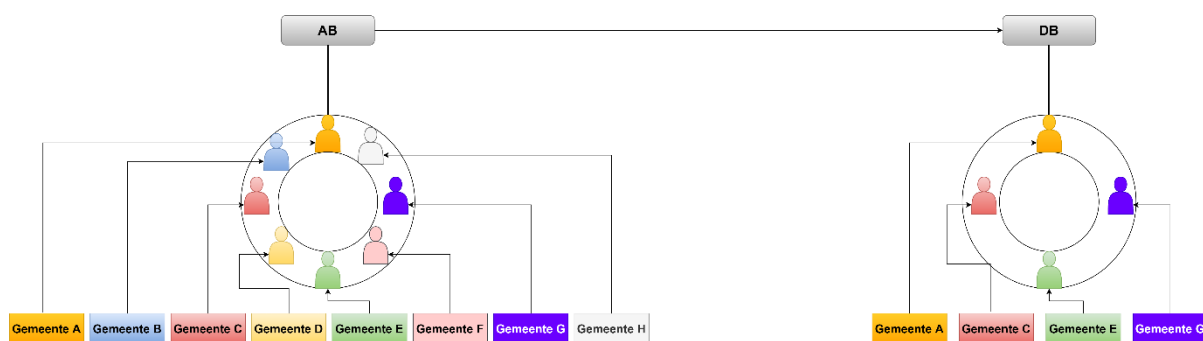
2.3.6 Complexiteit

Regionalisering heeft grote invloed op de rol en positie van zowel de gemeenteraad – en daarmee raadsleden – als het college van B&W (Boogers & Reussing, 2018: 25). Zoals hierboven is besproken en weergegeven, is bij regionalisering sprake van ‘verlegd lokaal bestuur’. Maar zo eenvoudig als in figuur 12 wordt weergegeven, is het niet. Bij intergemeentelijke samenwerking komen raadsleden namelijk terecht in een breder netwerk van gemeenten (Boogers, Klok, Denters & Sanders, 2016: 12). In gemeenten met meer dan 100.000 inwoners wordt inmiddels in gemiddeld 46 verbanden samengewerkt (van den Berg & Boogaard, 2021: 24), waaraan vaak tientallen gemeenten deelnemen (Boogers & Reussing, 2018: 21). Daarnaast zijn de gedecentraliseerde taken van 2015 ook nog eens ondergebracht in verschillende samenwerkingsverbanden. Zo verandert het sociale domein in een complexe arena, waarbij raadsleden in sommige gevallen niet eens weten van welke samenwerkingsverbanden zij deel uitmaken en met welke gemeenten wordt samengewerkt (Rob, 2015: 68). Dit heeft vooral te maken met het ontstaan van een *multi-level* bestuur (Boogers et al., 2008: 37). Normaal worden vraagstukken alleen in de gemeenteraad behandeld, maar de nieuwe gedecentraliseerde taken in het sociaal domein worden voornamelijk in regionale besturen aangepakt (Boogers, 2018: 4). Eerst worden aan regionale bestuurstafels compromissen gesloten, waarna de regionale voorstellen worden voorgelegd aan de raad (Boogers & Reussing, 2018: 25-26). In dat verband spreekt Caspar van den Berg (persoonlijke communicatie, 9 juni 2021) van een *two-level* game; de aanwezigheid van verticale en horizontale relaties met andere gemeenten. Raadsleden hebben niet dus alleen te maken met wethouders in de regio (verticaal), maar ook met collega’s van deelnemende gemeenten (horizontaal). Figuur 12 geeft daar een globale illustratie van weer.

Om deze organisatorische complexiteit te kunnen doorgronden, moeten raadsleden extra tijd steken in het raadswerk (Boogers & Reussing, 2018: 3). De huidige tijdsbesteding van raadsleden – vooral in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners – is al ver boven de gewenste norm (Daadkracht, 2019: 4). Daarnaast worden raadsleden ten zeerste aanbevolen om minimaal de helft van het raadswerk te besteden aan volksvertegenwoordigende activiteiten (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004: 29; Rob, 2018: 7). De gemeenteraad is van en voor het volk en raadsleden dienen midden in de samenleving te staan om zo de belangen goed te kunnen behartigen. De decentralisaties van 2015 druisen echter tegen dat principe in, want de toegenomen tijdsbesteding naar aanleiding van de

organisatorische complexiteit van het raadswerk, is voornamelijk bestuurlijk van aard. Denk hierbij aan overleggen van raadsleden met collega's of lezen van stukken (Boogers & Reussing, 2018: 25). Raadsleden spenderen steeds meer tijd in het gemeentehuis, waardoor de neiging ontstaat zo dicht mogelijk tegen het bestuur aan te kruipen. Het dualisme wilde juist een einde maken aan het raadslid als bestuurder, anders dreigen ze los te raken van de taal van de burger (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 323). In dat kader is het ook belangrijk dat het raadslid het ambt uitoefent als een leek en niet als een professional. De technische complexiteit druist in tegen het principe van de raad als lekenbestuur (Rob, 2018: 7-10). Op basis hiervan is de volgende hypothese opgesteld in dit onderzoek:

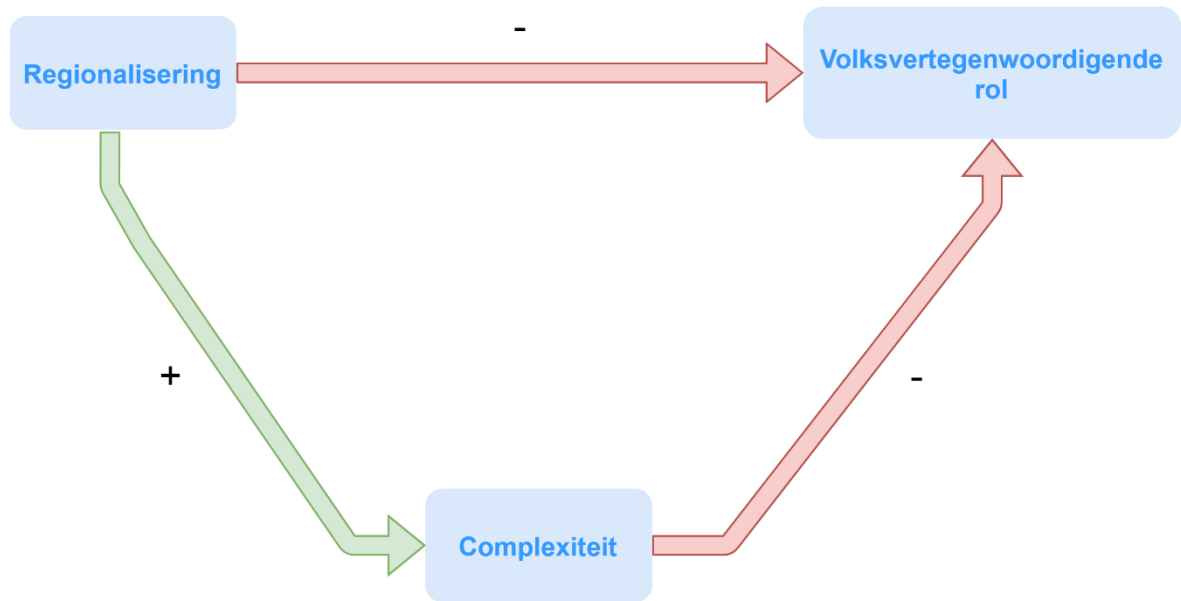
H2: “De toegenomen complexiteit van het raadswerk als gevolg van regionalisering, ondermijnt de rol en positie van het raadslid als volksvertegenwoordiger.”



Figuur 12 Illustratie van een regionale bestuurstafel

2.3.7 Conceptueel model

De grote decentralisatieoperatie van 2015 bracht een flinke toename van taken en verantwoordelijkheden van gemeenten met zich mee, waardoor de vertegenwoordiging van het volk nog belangrijker wordt. In dit onderzoek worden raadsleden beschouwd als de verbindende schakel tussen de maatschappij en het gemeentebestuur (van Ostaaijen, 2016: 4). De keten van de lokale parlementaire democratie laat zien dat raadsleden fungeren als opdrachtnemer van de kiezers (Binnema, 2021: 19-20). Een raadslid is dus primair volksvertegenwoordiger en probeert vanuit die hoedanigheid het gemeentelijk beleid – uitgevoerd door het college – af te stemmen op de lokale wensen en omstandigheden (Boogers & Reussing, 2018: 23-26). De kaderstellende en controlerende rollen worden uitgeoefend door het raadslid als volksvertegenwoordiger, oftewel als zaakwaarnemer van het lokale volk. Het raadswerk kan dus niet zonder de volksvertegenwoordigende rol; het is allesomvattend (G. Boogaard, persoonlijke communicatie, 28 juni 2021). Maar de volksvertegenwoordigende rol komt onder druk te staan door de grote decentralisatieoperatie van 2015. Hoofdzakelijk worden de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein belegd in regionale samenwerkingsverbanden, waardoor belangrijke beslissingen genomen worden in de regio (Boogers & Reussing, 2019: 28). Raadsleden raken hierdoor hun greep kwijt en kunnen het besluitvormingsproces niet beïnvloeden. Dit maakt het voor raadsleden – als zaakwaarnemers van het volk – moeilijker om invulling te geven aan het opdrachtnemerschap. Naast deze hoofdveronderstelling wordt in dit onderzoek ook uitgegaan van een mediatie-effect (MacKinnon, 2012: 8). Regionalisering veroorzaakt technische complexiteit van het raadswerk, waardoor de tijdsbesteding van raadsleden toeneemt en een tendens van professionalisme wordt ingezet (Boogers & Reussing, 2018: 3). Beide hebben een negatief effect op de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid, want het raadslid gedraagt zich daardoor meer als bestuurder in plaats van als volksvertegenwoordiger. De afstand tussen burger en bestuur wordt vergroot en komt het opdrachtnemerschap in het gedrang. Op deze manier wordt getracht het effect van de 3D's op de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid te meten; direct aan de hand van regionalisering en indirect door de toegenomen complexiteit. Op de volgende pagina worden de onderlinge relaties van de concepten visueel weergegeven.



Figuur 13 Conceptueel model

HOOFDSTUK 3 – METHODOLOGIE

In dit hoofdstuk vindt de methodologische verantwoording plaats. Verklaard wordt waarom is gekozen voor een dergelijke onderzoeks- en dataverzamelingsmethode. Verder wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Tot slot worden de (abstracte) concepten geoperationaliseerd om ze meetbaar te maken.

3.1 Onderzoeksstrategie

Er zijn verschillende methoden van onderzoek. Aan de hand van het doel en de haalbaarheid – in termen van tijd, geld en middelen – van het onderzoek, is gekozen voor een kwantitatieve onderzoeksmethode (Fischer & Julsing, 2019: 24). Het doel van dit onderzoek is om de effecten van de drie decentralisaties in 2015 op het ambt van gemeenteraadslid in kaart te brengen. Sinds 1 januari 2021 kent Nederland 8590 actieve raadsleden in 352 gemeenten (NVvR, z.d.). In dit onderzoek worden alleen de raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners onderzocht, maar ook dat is een relatief grote groep: 750 raadsleden in 18 gemeenten (zie tabel 1). Waar kwalitatief onderzoek zich meer richt op weinig onderzoeksobjecten en meer diepte, legt kwantitatief onderzoek de nadruk op breedte door middel van betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid van de verzamelde data (Fischer & Julsing, 2019: 26). Dit onderzoek leent zich beter voor een kwantitatieve studie, vanwege de wens om algemeen geldende uitspraken te kunnen doen over de stand van het raadslidmaatschap in grote gemeenten na de grote decentralisatieoperatie van 2015. Door middel van een enquête kunnen in relatief korte tijd met relatief weinig middelen veel raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners bereikt worden. Onder bepaalde voorwaarden is dan een klein gedeelte van de populatie voldoende om de verzamelde data te generaliseren naar de gehele onderzoekspopulatie (Doorewaard & Verschuren, 2015: 23). Verder is dit onderzoek deductief van aard. Eerst worden aan de hand van bestaande theorieën en modellen aannames geformuleerd. Daarna worden de verzamelde gegevens – met behulp van het statistisch computerprogramma SPSS – geanalyseerd om zo na te gaan of deze theorieën nog geldig zijn (Verhoeven, 2007: 29). Aangezien de onderzoeksvraag toetsend van aard is, past de deductieve beredenering beter bij de strekking van dit onderzoek.

Tabel 1 De gemeenten met meer dan 150.000 inwoners, van groot naar klein. Ook wordt per gemeente de man-vrouw verdeling in beeld gebracht en hoeveel zetels de coalitie en oppositie heeft.

	Zetels	Man	Vrouw	Coalitie	Oppositie
1. Amsterdam	45	20	25	26	19
2. Rotterdam	45	31	14	23	22
3. Den Haag	45	28	17	24	21
4. Utrecht	45	25	20	24	21
5. Eindhoven	45	33	12	26	19
6. Groningen	45	33	12	25	20
7. Tilburg	45	31	14	24	21
8. Almere	45	30	15	24	21
9. Breda	39	27	12	21	18
10. Nijmegen	39	23	16	22	17
11. Apeldoorn	39	24	15	23	16
12. Haarlem	39	23	16	25	14
13. Arnhem	39	26	13	22	17
14. Enschede	39	24	15	22	17
15. Haarlemmermeer	39	24	15	21	18
16. Amersfoort	39	27	12	21	18
17. Zaanstad	39	28	11	20	19
18. 's Hertogenbosch	39	24	15	21	18
Totaal	750	481	269	414	336
	100%	64%	36%	55%	45%

3.2 Onderzoekspopulatie

In dit onderzoek behoren alle raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners tot de onderzoekseenheden. Gemeente Amsterdam telt meer dan 850.000 inwoners en is daarmee de grootste gemeente van Nederland. Gemeente Den Bosch geldt met haar 155.496 inwoners als de ondergrens van dit onderzoek (allecijfers.nl, z.d.). Het aantal raadszetels van een gemeente is afhankelijk van het aantal inwoners. Zo heeft de wetgever vastgesteld dat gemeenten met een inwonertal tussen de 100.001 en 200.000 39 raadszetels hebben en gemeenten met meer dan 200.000 inwoners 45 raadszetels (NVvR, z.d.). Op basis van de gegevens in tabel 1 wordt de gehele onderzoekspopulatie vastgesteld op 750 raadsleden (almanak.overheid.nl, z.d.).

Op woensdag 16 maart 2022 staan de gemeenteraadsverkiezingen gepland (Kiesraad, z.d.). In aanloop naar de verkiezingen treffen politieke partijen diverse voorbereidingen. Een daarvan is het rekruteren en selecteren van kandidaat-raadsleden en -wethouders (Voerman & Boogers, 2018: 3). Politieke partijen kampen al jarenlang met het vinden van geschikte

kandidaten op lokaal niveau. De hoge tijdsbesteding en werkdruk van het ambt schrikken de kiezer om zich kandidaat te stellen. Het raadslidmaatschap valt simpelweg niet (meer) te combineren met een baan en andere maatschappelijke activiteiten (Voerman & Boogers, 2014: 6). Zo is de gemiddelde tijdsbesteding van een raadslid in Nederland 17,17 uur per week. Daartegenover besteden raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners bijna 25 uur per week aan het raadswerk (Daadkracht, 2019: 16). Dat is dus fors boven het gemiddelde en maakt deze groep raadsleden onderscheidend van de rest. Met het gegeven dat de meeste raadsleden naast het ambt ook nog een hoofdbaan vervullen (Daadkracht, 2019: 17), maakt het raadsleden in grote gemeenten bijzonder interessant om te onderzoeken hoe zij het raadslidmaatschap anno 2021 uitoefenen. De (hoge) tijdsinvestering van raadsleden staat niet op zichzelf; het heeft invloed op de politieke representatie van de gemeenteraad en het raadswerk wordt op een andere manier vormgegeven. Met andere woorden, de rol en positie van de raad en raadsleden wordt ook geraakt. Dit onderzoek tracht onder andere de effecten daarvan op het democratisch karakter van de raad te meten. Daarbij zijn raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners het meest fascinerend als onderzoeksobject. Belangrijk om te vermelden is dat deze beredenering geenszins de bedoeling heeft afbreuk te doen aan raadsleden in overige gemeenten; het raadswerk is geen sinecure en dat geldt voor alle raadsleden, ongeacht de gemeentegrootte.

3.3 Dataverzamelingmethoden

De data in dit onderzoek is vergaard door middel van een websurvey-onderzoek. Websurveys zijn enquêtes die via het internet plaatsvinden (Fischer & Julsing, 2019: 165). Kenmerkend voor enquêteonderzoek is dat het veel variabelen en veel onderzoekseenheden behelst. Verder wordt een vragenlijst gebruikt om informatie te verzamelen over de opvattingen en houdingen van mensen over het onderzoeksonderwerp (van Thiel, 2015: 91-92). Er is voor deze vorm gekozen om allereerst zoveel mogelijk raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners te kunnen bereiken omwille van de representativiteit en betrouwbaarheid. Ten tweede kan middels de enquête de houding en opvatting van raadsleden over meerdere onderwerpen, zoals de decentralisaties, tijdsbesteding en het raadswerk, achterhaald worden. Hierdoor is het mogelijk om te onderzoeken hoe betreffende raadsleden de 3D's hebben ervaren en wat dat heeft betekent voor het raadslidmaatschap.

De items uit de vragenlijst vloeien voort uit het theoretisch kader. Zo bevat de vragenlijst stellingen over de decentralisaties van 2015 en de tijdsbesteding met betrekking tot de rol en positie van de raad. Om deze resultaten nader te kunnen duiden en eventueel overige verbanden vast te stellen, is ook gevraagd naar onder andere de leeftijd, het opleidingsniveau en beleidsterrein van de respondent. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NvVR) doet zelfstandig of in samenwerking met derden regelmatig onderzoek naar het ambt van gemeenteraadslid. Ook dit onderzoek is uitgevoerd met medewerking van de beroepsvereniging. De vereniging kwam met waardevolle tips en aanbevelingen die hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de enquête. Na een aantal wijzigingen werd de definitieve versie van de vragenlijst online gezet op de website van de NvVR. De complete vragenlijst is te vinden in bijlage 2. De websurvey was niet voor iedereen toegankelijk. Alleen de 750 raadsleden hebben via de mail een link ontvangen om deel te kunnen nemen aan het onderzoek. Om de gehele onderzoekspopulatie te kunnen bereiken, werd gebruikgemaakt van een interne lijst van de NvVR. De eerste uitnodigingsmail werd verstuurd op dinsdag 6 juli 2021 via MailChimp; een marketingautomatiseringsplatform en e-mailmarketingservice waar het e-mailaccount van de vereniging aan is gekoppeld. Met dezelfde software werd op dinsdag 13 juli en maandag 19 juli 2021 een herinneringsmail verstuurd aan dezelfde groep met het verzoek alsnog te participeren. In de uitnodigingsmail wordt het doel van het onderzoek beschreven en worden enkele instructies gegeven over hoe de vragenlijst ingevuld moet worden. Verder wordt de anonimiteit verhelderd. Grotendeels is het onderzoek volledig anoniem; de verzamelde gegevens zijn dan niet meer terug te voeren tot een natuurlijke persoon, zowel direct als indirect niet. Maar in zeer uitzonderlijke gevallen kan de anonimiteit van de respondent in het gedrang komen. Naast vragen over de variabelen worden ook vragen gesteld over persoonlijke kenmerken (leeftijd en geslacht) en de context (actieve gemeente en functie binnen de partij). Zo is een respondent die een eenmansfractie vormt in gemeente X in combinatie met de overige verzamelde gegevens alsnog identificeerbaar. Op almanak.overheid.nl en gemeentelijke websites zijn namelijk dezelfde gegevens ook te vinden. Op deze manier zijn nog een aantal uitzonderlijke scenario's te bedenken die (kunnen) leiden tot indirecte identificeerbaarheid van een persoon. Om die reden is conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) een *informed consent* opgesteld (zie bijlage 3). Vanuit praktisch oogpunt werd vlak voor het begin van de enquête op de webpagina – dus nadat de respondent op de link in de mail had geklikt – om toestemming gevraagd.

Alleen als de respondent op ‘akkoord’ had geklikt, verschenen de vragen in beeld. Hiermee wordt voldaan aan de vereisten in de AVG (Schermer, Hagenauw & Falot, 2018: 37-39). Belangrijk om aan de respondenten te melden was dat in de publicatie de resultaten nooit ofte nimmer te herleiden zijn tot een persoon.

3.3.1 Respons

De waarborging van de privacy van de respondent leidt vaak tot een hogere response. Daarnaast zijn respondenten minder geneigd om sociaal wenselijke antwoorden te geven (Fischer & Julsing, 2019: 21). Vanwege de anonimiteit hebben de 750 raadsleden dus in totaal 3 keer een mail ontvangen met het verzoek om deel te nemen aan het (exclusieve) onderzoek. In het kader van de vergroting van de respons is geprobeerd de vragenlijst zo kort mogelijk te houden (Galesic & Bosnjak, 2009: 352). Ook is rekening gehouden met de volgorde van de vragen; de vragenlijst begint met de stellingen en sluit af met algemene vragen – zoals leeftijd en geslacht – om de respondenten te stimuleren de vragenlijst af te maken. De laatste vraag van de enquête was een controlevraag om na te gaan of de respondent wel alles serieus heeft ingevuld. Uiteindelijk hebben 125 respondenten de vragenlijst compleet ingevuld. Met inachtneming van vergelijkbare onderzoeken is een responspercentage van 16,7% genoeg om een betrouwbaar onderzoek mee te doen.

Tabel 2 Respons

	Bereik	Mail geopend	Klik op link	Controlevraag fout	Totaal
Uitnodigingsmail	750	251	58	1	57
Eerste herinneringsmail	750	225	32	0	32
Tweede herinneringsmail	750	246	36	0	36
Totaal	750 100%	722	126	1	125 16,7%

3.4 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid is een belangrijk criterium voor wetenschappelijk onderzoek en kent twee elementen: nauwkeurigheid en consistentie (van Thiel, 2015: 60). Nauwkeurigheid gaat over de meetinstrumenten die gebruikt worden voor het onderzoek. Zo moeten de meetinstrumenten de beoogde variabele nauwkeurig meten en onderscheiden van mogelijk andere waarden (van Thiel, 2015: 60). Dit onderzoek gebruikt als meetinstrument een vragenlijst om de variabelen te meten. Om de nauwkeurigheid te waarborgen is bij het opstellen van de vragenlijst veelal gebruikgemaakt van bestaande meetinstrumenten van de NvVR. Hierdoor wordt de kans op betrouwbaarheid vergroot en daarmee ook op een nauwkeurige meting van de variabelen. Het tweede element van betrouwbaarheid – consistentie – gaat om het principe van herhaalbaarheid (van Thiel, 2015: 61). Dus in hoeverre dezelfde meting onder dezelfde omstandigheden zal leiden tot hetzelfde resultaat. Herhaalbaarheid maakt onderzoek betrouwbaarder, want het laat zien dat onderzoeksbevindingen niet op toeval berusten. In dit onderzoek staan raadsleden centraal als onderzoeksobjecten. Mensen leren van eerdere ervaringen, waardoor hun opvattingen en gedragingen kunnen veranderen (van Thiel, 2015: 61). Bovendien zijn er binnenkort verkiezingen, waardoor de kans groot is dat de samenstelling van de gemeenteraad aanzienlijk verandert. Dit betekent dat replicatie van dit onderzoek dus niet altijd hoeft te leiden tot dezelfde uitkomst. Ter bevordering van de betrouwbaarheid (en validiteit) zijn niet alle items in dezelfde antwoordrichting geformuleerd. Zo zijn de items bij de ene variabele positief geformuleerd en bij de andere variabele negatief om te kijken of de respondent ook anders antwoordt (van Thiel, 2015: 98). Daarnaast is gekozen voor een 5-punts Likertschaal; één van de meest betrouwbare manieren om attitudes en meningen van mensen te meten (Nemoto & Beglar, 2014: 2). Dit vergroot de kans op repliceerbaarheid. Tot slot kan met behulp van Cronbach's alpha de betrouwbaarheid gemeten worden. Deze statistiek geeft een indicatie van de gemiddelde correlatie tussen alle items waaruit de schaal bestaat. Waarden variëren van 0 tot 1, waarbij hogere waarden een grotere betrouwbaarheid aangeven. In sociaalwetenschappelijk onderzoek wordt een minimumniveau van .70 gehanteerd (Pallant, 2016: 6).

3.5 Validiteit

Een ander belangrijk criterium voor wetenschappelijk onderzoek is de validiteit. Ook validiteit kent twee vormen: interne en externe validiteit. Bij interne validiteit is het van belang of het onderzoek daadwerkelijk de veronderstelde effecten meet. In gewoon Nederlands: meten wat je wilt weten. Om die reden is het essentieel dat de operationalisaties een goede weergave zijn van het theoretisch construct. In dat kader is de vragenlijst eerst voorgelegd aan het bureau van de NVvR. Interne validiteit gaat dus over de geldigheid van het onderzoek (van Thiel, 2015: 61-62). Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek en hangt samen met de representativiteit. De vraag is of de gevonden resultaten ook gelden voor personen die niet hebben deelgenomen aan het onderzoek. In onderzoek waarbij mensen worden bevraagd, dient altijd rekening gehouden te worden met storingsbronnen (van Thiel, 2015: 64). Een daarvan is het verschijnsel van sociale wenselijkheid. Dit wordt voor zoveel als mogelijk tegengegaan, doordat het onderzoek anoniem is. Daarnaast kunnen de onderzochte relaties verstoord worden door externe factoren, wat ten koste gaat van de interne validiteit. Om die storing te verminderen zijn controlevariabelen meegenomen in het onderzoek, zoals aantal zetels van de partij en aantal termijnen van het raadslid. Het gebruik van bestaande meetinstrumenten in combinatie met de Likertschaal dragen bij aan de bevordering van de interne validiteit (Nemoto & Beglar, 2014: 2). Een kleine kanttekening bij de Likertschaal is dat mensen niet zo snel de uitersten van de schaal kiezen, maar eerder neigen naar de middelste (neutrale) optie (van Thiel, 2015: 98). Dat gebeurt ook vaak als men de vraag niet begrijpt. Er is getracht om de vragen enkelvoudig en eenduidig te formuleren, zodat de items niet op verschillende manier te interpreteren zijn. Dat komt de geldigheid van het onderzoek ten goede. Verder worden suggestieve vragen die respondenten als het ware in een bepaalde richting sturen, vermeden (van Thiel, 2015: 97-98). Tot slot worden ook raadsleden vaak geënquêteerd en dat zorgt voor steeds minder animo om deel te nemen aan een vragenlijstonderzoek. Een lage respons rate kan de representativiteit van de steekproef aantasten en daarmee ook de externe validiteit van het onderzoek (van Thiel, 2015: 101). Anonimiteit en meerdere herinneringsmails dragen in ieder geval bij aan de vermindering van non-respons. Maar de belangrijkste maatregel omtrent de externe validiteit is het gebruiken van alle officiële kanalen van de NVvR. De NVvR fungeert als dé belangenbehartiger van raadsleden; ruim de helft van de raadsleden in Nederland is lid van de vereniging (NVvR, z.d.-a). De NVvR zet zich in voor een sterke en krachtige raad en heeft in de loop der tijd een

aardige staat van dienst opgebouwd. Dit maakt de vereniging een vertrouwd gezicht in de ogen van de respondenten en vergroot de kansen voor een hoge respons.

3.6 Operationalisering

In dit onderzoek staan de volgende twee concepten centraal: de volksvertegenwoordigende rol en de decentralisaties van 2015. Deze concepten zullen hieronder verder geoperationaliseerd worden teneinde het onderzoek af te bakenen en meetbaar te maken. De meting vindt plaats met behulp van de Likertschaal. Er is gekozen voor een 5-punts Likertschaal, omdat meer antwoordcategorieën geen toegevoegde waarde opleveren en minder antwoordcategorieën te weinig informatie verschaffen. Daarnaast werd in bestaande meetinstrumenten ook de 5-punts Likertschaal gehanteerd. Naast deze drie variabelen zijn ook controlevariabelen opgenomen in dit onderzoek.

3.6.1 Afhankelijke variabele

De volksvertegenwoordigende rol is de afhankelijke variabele in dit onderzoek en wordt gedefinieerd als: ‘alle werkzaamheden die ten grondslag liggen aan het raadslidmaatschap en voornamelijk betrekking hebben op de rol en positie van de raad in het gemeentebestuur’. In de gedecentraliseerde eenheidsstaat berust het primaat bij het gemeentelijk bestuur en in de gemeente is volgens de Grondwet de gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 359). Gemeenten worden gezien als dé bestuurslaag die het dichtst bij de overheid staat en daardoor beter in staat zijn om het beleid af te stemmen op de lokale inwoner. Raadsleden worden beschouwd als de verbindende schakel tussen de maatschappij en het gemeentebestuur (van Ostaaijen, 2016: 4) en fungeren als de opdrachtnemer van de kiezers (Binnema, 2021: 19-20). Raadsleden – primair volksvertegenwoordiger – hebben allerlei bevoegdheden gekregen om de rol en positie van de raad te waarborgen. Maar ook het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap speelt een belangrijke rol wat betreft de rol en positie van de raad, waarmee het geldt als indicator van de volksvertegenwoordigende rol. De afhankelijke variabele werd gemeten aan de hand van 7 stellingen afkomstig uit een vragenlijst van de NVvR (2020). Zo konden de respondenten bij een stelling als *‘raadslid zijn in een grote stad is niet of nauwelijks te combineren met een normale baan’* kiezen uit vijf antwoordmogelijkheden, variërend van ‘helemaal mee oneens’ tot ‘helemaal mee eens’. De waarden in SPSS lopen op van 1 tot 5, waarbij ‘helemaal mee oneens’ de waarde 1 heeft en ‘helemaal mee eens’ de waarde 5. De Cronbach’s alpha van deze 7 items is .84, waarbij verwijdering van één item niet tot een

verhoging van de betrouwbaarheid van de schaal leidt (zie bijlage 4). Dat betekent dat – met deze 7 items – sprake is van een betrouwbare meting en het dus mogelijk is om een schaalscore te berekenen als gemiddelde score van de itemscores. Een gemiddelde score van 1 houdt in dat de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid in zeer goede staat verkeert, terwijl een gemiddelde score van 5 duidt op een zeer lage mate van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid.

3.6.2 Onafhankelijke variabele

De decentralisaties van 2015 leidden tot flinke schaalvergroting van het lokaal bestuur en wordt als volgt gedefinieerd in dit onderzoek: ‘regionaliseren door het uitvoeren van taken in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden’ (Boogers & Reussing, 2019: 23). Door regionalisering werden raadsleden minder in staat gesteld om het beleid af te stemmen op de lokale wensen en omstandigheden en konden de aan hen toebedeelde instrumenten niet meer effectief inzetten. Hierdoor wordt de raad als het ware buitenspel gezet. Een uitingvorm hiervan is in hoeverre raadsleden grip hebben op samenwerkingsverbanden. Deze onafhankelijke variabele werd gemeten aan de hand van 6 stellingen afkomstig uit een vragenlijst van de NVvR (2020). Een voorbeeldstelling is: *‘ik kan op een effectieve manier invloed uitoefenen op het werk dat door gemeenschappelijke regelingen wordt uitgevoerd’*. Ook bij deze stellingen konden respondenten kiezen uit 5 antwoordmogelijkheden. De waarden zijn op precies dezelfde wijze als bij de afhankelijke variabele in SPSS ingevoerd. De Cronbach’s alpha van deze 6 items is .92 (zie bijlage 5); een uitstekende interne consistentie. Zo kunnen de gemiddelde scores van de 6 items worden samengevoegd om een nieuwe schaal te construeren. In tegenstelling tot de stellingen bij de afhankelijke variabele, zijn deze stellingen positief geformuleerd. Hierdoor geeft een gemiddelde score van 1 een lage mate van het democratisch gehalte van de raad weer, terwijl een gemiddelde score van 5 een hoog democratisch gehalte van de raad behelst.

3.6.3 Mediërende variabele

De mediërende variabele in dit onderzoek is de (toegenomen) technische complexiteit van het raadswerk. Door regionalisering wordt het raadswerk complexer en dat heeft weer invloed op de werkzaamheden van het raadslid. Complexiteit wordt onderverdeeld in twee indicatoren. Het eerste element betreft de extra tijdsinvestering, die zijn weerslag heeft op de rol van het raadslid als verbinder tussen samenleving en gemeentebestuur (van Ostaaijen, 2016: 4). Een voorbeeldstelling hiervan is: *‘Ik zou graag meer tijd willen besteden aan persoonlijke contacten*

met burgers, maar ik kom er niet aan toe’. Het tweede element gaat over professionalisering van het ambt, waarbij het van belang is hoe het raadslid aankijkt tegen de raad als lekenbestuur. In totaal werd de mediërende variabele gemeten door 5 stellingen afkomstig uit een vragenlijst van de NVvR (2020). Wat betreft de antwoordmogelijkheden en invoering in SPSS van de waarden verandert er niets ten opzichte van de vorige variabelen. De betrouwbaarheid van de mediërende variabele is zeer goed; de Cronbach’s alpha van de 5 items is .89 (zie bijlage 6). Omdat sprake is van een consistente meting kan een gemiddelde score berekend worden over de 5 stellingen, waarbij een gemiddelde score van 1 duidt op een lage mate van complexiteit en een gemiddelde score van 5 een zeer hoge mate van complexiteit inhoudt. Al met al wordt bij alle stellingen die horen bij de drie variabelen de ordinale schaal gehanteerd, omdat sprake is van een rangorde waarbij de verschillen niet in getal uitgedrukt kunnen worden (de Vocht, 2019: 20). Vervolgens wordt – na een succesvolle betrouwbaarheidsanalyse – een nieuwe variabele geconstrueerd met de gemiddelde score van alle items per variabele, waarbij de ratioschaal wordt gehanteerd: er is immers sprake van een absoluut nulpunt (de Vocht, 2019: 20). Op deze manier worden de relevante variabelen voor het onderzoek meetbaar gemaakt.

3.6.4 Controlevariabelen

Het raadslidmaatschap kan niet los worden gezien van een aantal essentiële kenmerken. Om die reden zijn in totaal 11 controlevariabelen opgenomen in dit onderzoek. Allereerst behoren geslacht en opleidingsniveau tot de standaard controlevariabelen (van Vuuren, Caniëls & Semeijn, 2011: 365). Leeftijd en ervaring hebben invloed op de mate van effectiviteit van het raadslidmaatschap. Zo moeten jonge en onervaren raadsleden aan het begin van het ambt nog vaak uitzoeken hoe alles in elkaar zit (Korsten, 2018: 8). Voor wat betreft de ondersteuning van het raadslid speelt de grootte van de partij (qua zetelaantal) en de gemeente een rol bij de uitvoering van het raadswerk. Op grond van het aantal raadszetels krijgen fracties een budget voor fractieondersteuning toebedeeld (Kennispunt lokale politieke partijen, z.d.). Het budget varieert per gemeente. Wat ook per gemeente afwisselt is de grootte van de griffie. In artikel 107 van de Gemeentewet is alleen vastgelegd dat gemeenten een griffier moeten aanwijzen. De overige samenstelling van het team van de griffie is dus afhankelijk van hoeveel budget de gemeente daarvoor vrij maakt (Cachet, 2014: 5-11). Gemeenten van het kaliber Amsterdam hebben een uitgebreide griffie; 17 medewerkers exclusief de griffier (Gemeente Amsterdam, z.d.). Een van de kleinste gemeenten van de range

van dit onderzoek, Zaanstad bijvoorbeeld, heeft een team van 8 medewerkers exclusief de griffier (Gemeente Zaanstad, z.d.). De mate van ondersteuning van raadsleden beïnvloedt de kwaliteit en tijdsinvestering van het raadswerk (Cachet, 2014: 5-15). De tijdsbesteding kan ook afhankelijk zijn van de functie binnen de partij, een (fulltime) baan naast het raadswerk en de gezinssituatie. Fractievoorzitters besteden in het algemeen relatief meer tijd aan het raadswerk in vergelijking met reguliere raadsleden (NVvR, z.d.-b). Tot slot wordt ook gevraagd naar het verenigingsleven van de respondent, want de veronderstelling is dat raadsleden die actief zijn bij een vereniging meer belang hechten aan de volksvertegenwoordigende rol (van Ostaaijen, Peeters & Jennissen, 2020: 31).

Bovenstaande controlevariabelen worden meegenomen in het onderzoek, omdat deze kenmerken invloed hebben op de afhankelijke variabele en daarmee de resultaten van het onderzoek kunnen beïnvloeden (van Thiel, 2015: 99). Bovendien is een groot deel van deze kenmerken ook nodig om te kijken of de steekproef een goede afspiegeling vormt van de totale populatie. In bijlage 7 is een totaaloverzicht te vinden van de operationalisering van alle variabelen.

3.6.4 Tijdsbesteding

Met de vragenlijst is ook gepoogd om inzicht te krijgen in de tijdsbesteding van raadsleden. Uit de meest recente editie van het Nationaal Raadsledenonderzoek blijkt namelijk dat raadsleden twee derde van hun tijd besteden aan bestuurlijke activiteiten, zoals vergaderen en lezen van stukken. Ongeveer 30% van hun tijd besteden raadsleden aan volksvertegenwoordigende activiteiten, zoals persoonlijk contact met (groepen van) burgers (Daadkracht, 2019: 27). Uit hetzelfde onderzoek komt ook naar voren dat raadsleden in de oppositie meer tijd kwijt zijn aan het raadswerk dan raadsleden wiens partij in deelneemt aan de coalitie (Daadkracht, 2019: 17). Verder is ook gevraagd hoeveel tijd raadsleden steken in de gedecentraliseerde wetten afzonderlijk om na te gaan of er een significant verschil optreedt in vergelijking met andere taken. Van de wetgever hebben raadsleden veel instrumenten toebedeeld gekregen ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol. Respondenten worden uitgedaagd een schatting (in percentages) te maken hoeveel tijd zij spenderen aan het gebruik van die bevoegdheden. Het doel hiervan is om de verdeling van de tijd van een raadslid in kaart te brengen; aan welke activiteiten en/of taken wordt de bijna gemiddeld 25 uur per week besteed?

3.7 Analyse

De verzamelde gegevens zullen worden geanalyseerd met de nieuwste versie van het statistisch computerprogramma SPSS. Allereerst wordt gekeken of sprake is van correlaties tussen de variabelen. Vervolgens worden meerdere enkelvoudige lineaire regressie-analyses uitgevoerd om de causale relaties tussen de variabelen te onderzoeken. Daarvoor moeten de stellingen per variabele eerst worden samengevoegd tot een nieuwe variabele met een ratioschaal (de Vocht, 2019: 20). Op die manier wordt getracht de hypothesen te beantwoorden.

HOOFDSTUK 4 – RESULTATEN

Onderzoek met kwantitatieve data verloopt in drie opeenvolgende stappen: verzamelen, ordenen en analyseren (van Thiel, 2015: 142). In dit hoofdstuk worden de resultaten van de empirische gegevensverzameling gepresenteerd. Een eerste verkenning van de gegevens wordt uitgevoerd door middel van de beschrijvende statistiek. Vervolgens worden statistische analyses uitgevoerd om te kijken of er verbanden bestaan tussen de variabelen. Het hoofdstuk sluit af met uitspraken over de hypothesen.

4.1 Beschrijvende statistiek

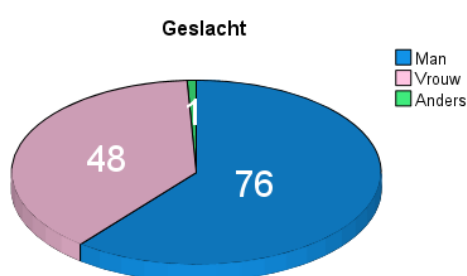
Tabel 3 Compacte tabel van de controlevariabelen

Beschrijvende statistiek					
	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Geslacht	125	0	2	,40	,508
Leeftijd	125	1	6	3,97	1,436
Opleidingsniveau	125	1	4	3,28	,858
Ervaring	125	1	4	1,74	1,023
Gemeente	125	1	18	9,45	5,259
Aantal zetels	125	1	10	4,83	2,805
Positie van de partij in de raad	125	1	2	1,50	,502
Rol raadslid	125	1	3	1,75	,549
Tijdsbesteding	125	1	7	4,50	1,468
Functie naast raadswork	125	1	2	1,26	,438
Gezinssituatie	125	1	2	1,46	,501
Verenigingsleven	125	1	2	1,32	,468
Valid N (listwise)	125				

De analyse van de verzamelde gegevens vindt op twee manieren plaats; eerst de beschrijvende en vervolgens de toetsende statistiek (van Thiel, 2015: 150). Met behulp van de beschrijvende statistiek worden de kenmerken van de respondenten inzichtelijk gemaakt. Hierboven is een compacte tabel geconstrueerd van de controlevariabelen. De variabelen zijn gecodeerd in SPSS. De numerieke waarden van de variabelen verschillen van elkaar, waardoor de waarden per variabele een andere betekenis hebben. Hieronder worden de controlevariabelen nader besproken.

4.1.1 Persoonlijke kenmerken

In totaal hebben 125 raadsleden (N=125) meegedaan aan dit onderzoek. Mannen werden gecodeerd als 0 en vrouwen als 1; het gemiddelde in tabel 2 (0,40) is dichterbij de nul. Dat houdt in dat de vragenlijst meer door mannelijke raadsleden is ingevuld. Het cirkeldiagram hieronder bevestigt dat. Uitgedrukt in percentages komt het erop neer dat 60,8% van de respondenten een man is en 38,4% een vrouw. Tabel 1 – aan het begin van hoofdstuk 3 – liet zien dat de raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners voor 64% bestond uit mannen. Wat dat betreft is de onderzochte groep een goede afspiegeling van de totale populatie. Uit tabel 4 blijkt dat slechts 36% van de respondenten een leeftijd heeft onder 49 jaar. De overgrote meerderheid (64%) van de respondenten is dus 50 jaar of ouder. Een ander opvallend gegeven is dat bijna 85% van de onderzoeksgroep hoogopgeleid is (tabel 5), althans het CBS (z.d.) kwalificeert mensen met een afgeronde hbo- of universitaire opleiding als hoogopgeleid. Deze gegevens passen naadloos op het gemiddelde profiel van een raadslid: vaker een man dan een vrouw, gemiddeld 53 jaar oud en vaak hoogopgeleid (NVvR, 2021).



Figuur 14 Geslacht van de respondenten

Tabel 4 Opleidingsniveau

	Leeftijd		
	Frequentie	Procent	Cumulatief
Jonger dan 30 jaar	3	2,4	2,4
30-39 jaar	22	17,6	20,0
40-49 jaar	20	16,0	36,0
50-59 jaar	37	29,6	65,6
60-64 jaar	17	13,6	79,2
65 jaar en ouder	26	20,8	100,0
Total	125	100,0	

Tabel 5 Leeftijdsverdeling van de respondenten

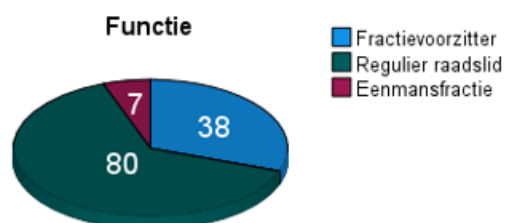
Opleidingsniveau			
	Frequentie	Procent	Cumulatief
Voortgezet Onderwijs	7	5,6	5,6
MBO	12	9,6	15,2
HBO	45	36,0	51,2
WO	61	48,8	100,0
Totaal	125	100,0	

4.1.2 Het raadslid in een grote gemeente

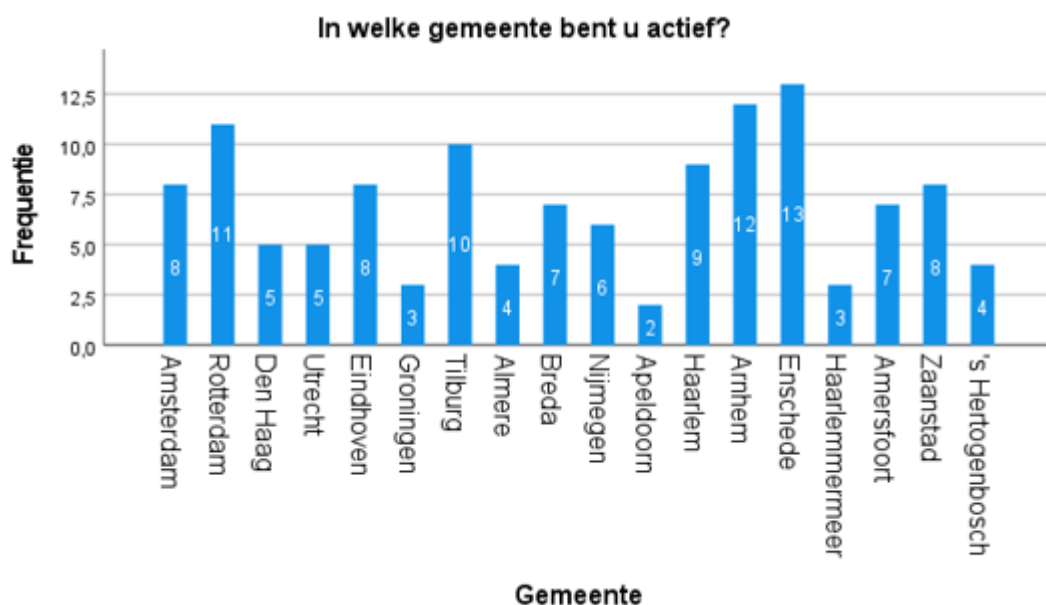
Raadsleden die de vragenlijst hebben ingevuld, zijn relatief nieuw (tabel 6). Ruim de helft van hen is pas sinds de laatste verkiezingen in 2017 lid van de gemeenteraad. Voor de representativiteit is het goed dat in ieder geval van alle gemeenten die in aanmerking komen voor dit onderzoek, minimaal één raadslid heeft deelgenomen aan dit onderzoek. De 18 gemeenten die hebben meegedaan aan dit onderzoek zijn niet allemaal even groot als het gaat om inwonersaantallen. Zo hebben Amsterdam en Rotterdam bijvoorbeeld veel meer inwoners dan een Zaanstad en Den Bosch. Maar in onderstaande figuur 15 – waar de gemeenten gerangschikt zijn van groot naar klein – is te zien dat sprake is van een goede verdeling. Verder zijn de respondenten voornamelijk reguliere raadsleden, zoals te zien is in het cirkeldiagram (figuur 16).

Tabel 6 Ervaring

Hoeveel jaar bent u lid van de gemeenteraad?	Frequentie	Procent
Korter dan 4 jaar	70	56,0
4 tot 8 jaar	32	25,6
8 tot 12 jaar	8	6,4
Langer dan 12 jaar	15	12,0
Totaal	125	100,0



Figuur 16 Verdeling naar rol

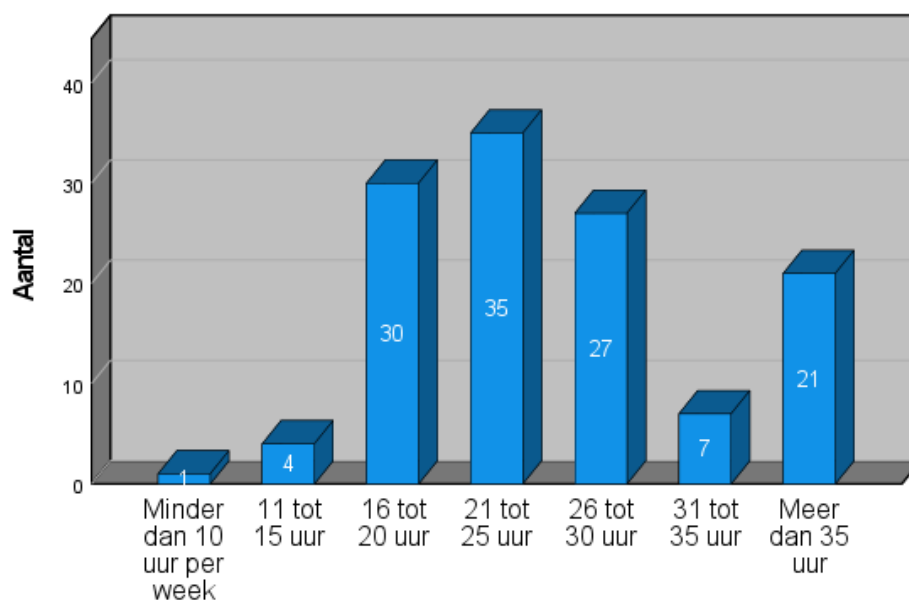


Figuur 15 Deelname per gemeente

4.1.3 Tijdsbesteding van een raadslid in de grote gemeente

De inleiding van dit onderzoek begon met de gemiddelde tijdsbesteding van het raadslid in uren per week. De meest recente peiling naar de tijdsbesteding van een raadslid in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners vond plaats in 2019 en werd vastgesteld op gemiddeld bijna 25 uur per week (Daadkracht, 2019: 16). In dit onderzoek wijken de cijfers niet heel erg af van die sondering. Van de 125 raadsleden geven 90 aan minimaal 21 uur per week te besteden aan het raadswerk. Opvallend is dat 21 raadsleden (16,8%) aangeven zelfs meer dan 35 uur per week te besteden aan het raadswerk. Wel moet daarbij worden opgemerkt dat die 21 respondenten bestaan uit 9 fractievoorzitters en 3 eenmansfracties. Verder is te zien dat de gemiddelde tijdsbesteding van het raadslid afhankelijk is van de gemeentegrootte. In tabel 7 worden de twee grootste gemeenten vergeleken met twee gemeenten die relatief kleiner zijn op basis van aantal inwoners. In gemeenten als Amsterdam en Rotterdam is de minimale tijdsbesteding van een raadslid 26 uur per week, terwijl de grootste groep in Arnhem en Enschede zich bevindt tussen de 16 en 25 uur per week. Dus de gemiddelde tijdsbesteding loopt op naarmate de gemeente groter wordt en ook andersom.

Hoeveel uur per week bent u bezig met uw werkzaamheden als lid van de gemeenteraad?



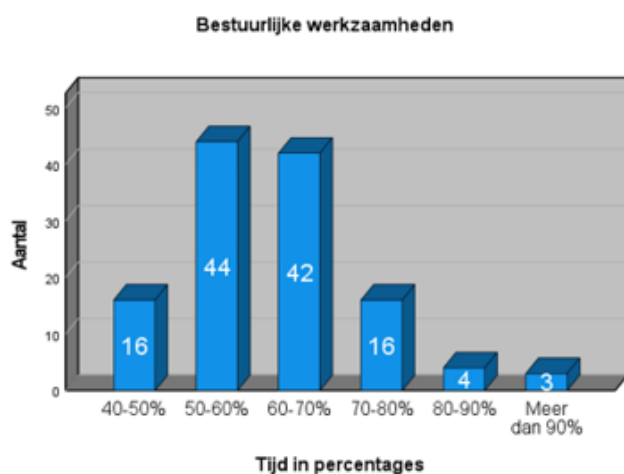
Figuur 17 Gemiddelde tijdsbesteding van de respondenten

Tabel 7 Tijdsbesteding naar gemeentegrootte.

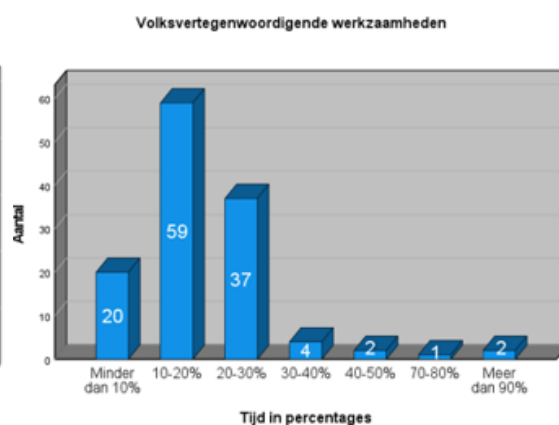
Hoeveel uur per week bent u bezig met uw werkzaamheden als lid van de gemeenteraad?									
Count									
		Minder dan 10 uur per week	11 tot 15 uur	16 tot 20 uur	21 tot 25 uur	26 tot 30 uur	31 tot 35 uur	Meer dan 35 uur	Totaal
Gemeente	Amsterdam	0	0	0	0	4	1	3	8
	Rotterdam	0	0	1	0	3	2	5	11
	Arnhem	0	1	4	3	4	0	0	12
	Enschede	0	0	3	7	2	1	0	13
Totaal		1	4	30	35	27	7	21	125

4.1.3.1 Bestuurlijk versus volksvertegenwoordigend

Ook werd gevraagd hoe raadsleden hun tijd aan het raadswerk verdeelden. Zo werden respondenten gevraagd hun uren globaal te verdelen over verschillende activiteiten inherent aan het raadswerk. Vragen over tijdsbesteding naar de drie gedecentraliseerde wetten leverden weinig onderscheidende resultaten op. Bijna alle raadsleden gaven aan minder dan 10% van hun tijd te spenderen aan de 3D's afzonderlijk. Hetzelfde geldt voor de voorbereiding en het gebruik van de controle en kaderstellende instrumenten. Daar gaven de respondenten ook voornamelijk aan dat het minder dan 10% van hun tijd behelst. Om die reden wordt voor de rest van het onderzoek daar niet meer verder op ingegaan. Wat wel een significant resultaat opleverde, was het onderscheid tussen bestuurlijke en volksvertegenwoordigende werkzaamheden. Bijna alle respondenten (87,2%) besteden minimaal de helft van hun raadstijd aan bestuurlijke activiteiten (figuur 18). Denk hierbij aan vergaderen of lezen van rapporten en nota's. Daarentegen geeft maar liefst 92,8% van de raadsleden aan dat zij minder dan 30% van hun raadstijd besteden aan persoonlijke contacten met (groepen van) burgers (figuur 19).



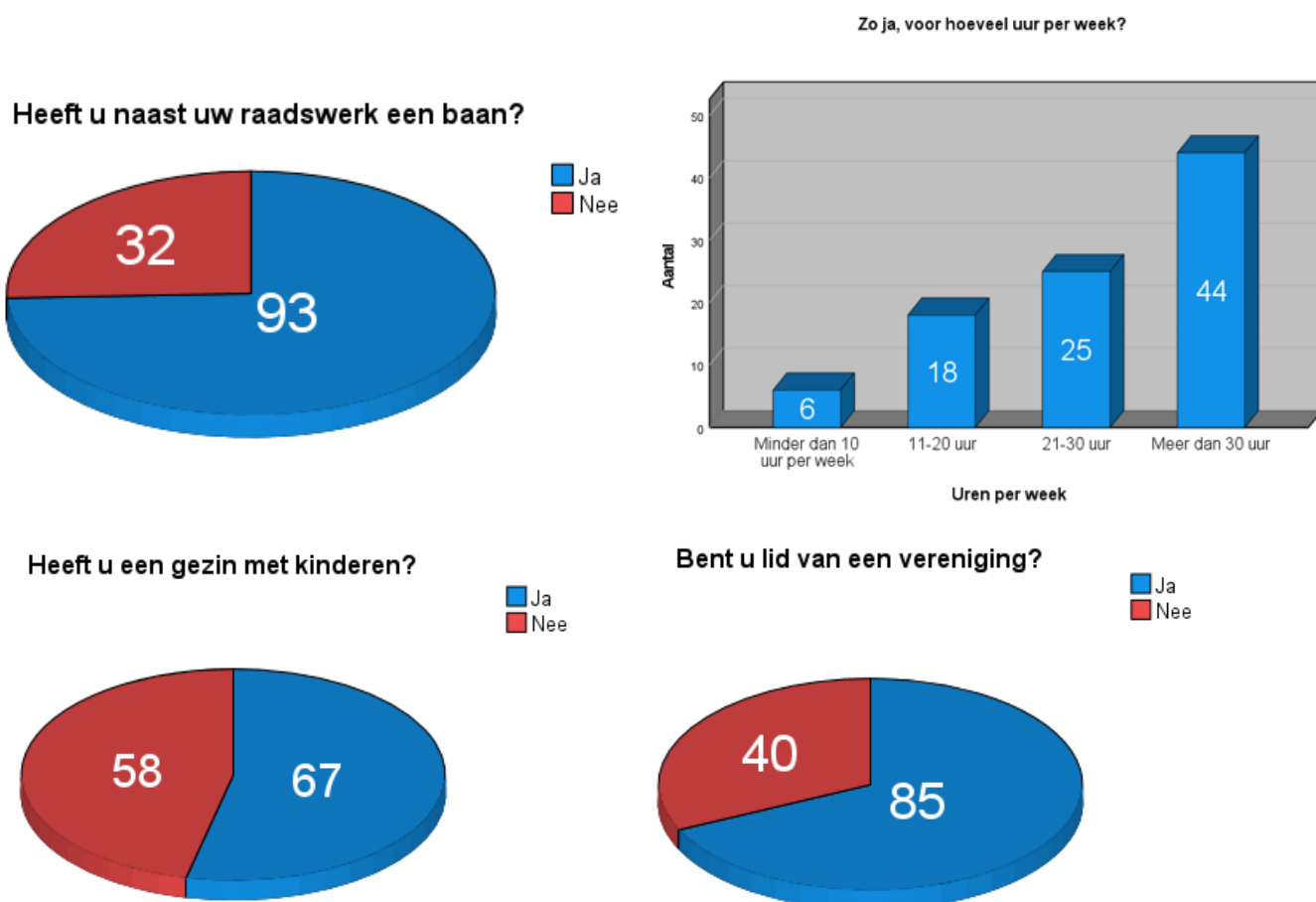
Figuur 18 Bestuurlijke werkzaamheden



Figuur 19 Volksvertegenwoordigende activiteiten

4.1.4 Overige kenmerken

Een kleine meerderheid van de respondenten zit in de oppositie: 63 raadsleden tegenover 62 raadsleden wiens partij deel uitmaakt van de coalitie. De positie van de partij in de raad heeft voor de respondenten geen grote invloed wat betreft de tijdsbesteding; de resultaten zijn min of meer hetzelfde. Verder heeft een overgrote deel van de onderzoeksgroep (74,4%) een baan naast het raadswerk; vaak van meer dan 30 uur per week. Tot slot heeft een kleine meerderheid van de respondenten (53,6%) een gezin mét kinderen en is 68% lid van een vereniging. Beide hadden overigens geen significant effect op de gemiddelde tijdsbesteding per week en volksvertegenwoordigende activiteiten. Eigenlijk speelt alleen de gemeentegrootte een rol met betrekking tot de gemiddelde tijdsbesteding van het raadslid. Als het raadslid als individu genomen wordt, ongeacht de gemeente, lidmaatschap van een vereniging, gezinssituatie en het wel of niet hebben van een baan ernaast, blijkt dat de verdeling van de raadstijd niet aanzienlijk verandert per gemeente. Met andere woorden, raadsleden besteden gewoon weinig tijd aan volksvertegenwoordigende activiteiten en veel meer tijd in bestuurlijke werkzaamheden. In welke gemeente men dan ook actief is, doet er niet toe.



Figuur 20 Activiteiten en situatie van raadsleden naast het raadslidmaatschap

4.1.5 Onderzochte variabelen

Tabel 8 Compacte tabel van de onderzochte variabelen.

	Cronbach's alpha (aantal items)	Gemiddelde (SD)	Correlatie	VIF
AV	0,843 (7)	3,51 (0,87)		
OV	0,924 (6)	2,19 (0,71)		1,965
Mediator	0,888 (5)	4,03 (0,47)	-.701*	1,965

*Correlatiecoëfficiënt (R) bij een significantieniveau van $\alpha=0,01$.

In dit onderzoek zijn drie variabelen onderzocht; de volksvertegenwoordigende rol (afhankelijke variabele), regionalisering (onafhankelijke variabele) en complexiteit van het raadswerk (mediërende variabele). Al deze variabelen zijn schaalvariabelen, dat wil zeggen dat de items per variabele zijn samengevoegd en daarmee een nieuwe variabele is geconstrueerd. Zoals eerder vermeld, kunnen de items alleen worden samengevoegd als de Cronbach's alpha van de items minimaal .70 is. In tabel 8 zijn de metingen van de betrouwbaarheidsanalyse van de schaal per variabele weergegeven. Voor alle variabelen geldt dat sprake is van een (zeer) hoge interne consistentie van de items, wat duidt op een (zeer) goede betrouwbaarheid van de schaal. Kolom 3 in tabel 7 laat de gemiddelde score per variabele zien. Ook hier geldt dat de numerieke waarden per variabele verschillen, waardoor de betekenis van de gemiddelde score per variabele anders is. Zo heeft waarde 1 bij de afhankelijke variabele de betekenis 'zeer hoog', terwijl dezelfde waarde bij de onafhankelijke variabele wordt gekwalificeerd als 'zeer laag'. Hieronder wordt per variabele de interpretatie van de gegevens nader uitgewerkt. Daarbij wordt ook ingegaan op de correlaties tussen de variabelen. In ieder geval kan gezegd worden dat er een sterke samenhang is tussen de onafhankelijke variabele en de mediërende variabele. Als de correlatie tussen de variabelen te sterk is – bijvoorbeeld $r \geq 0,9$ – dan kan sprake zijn van multicollineariteit. Dat houdt in dat de variabelen eigenlijk hetzelfde te meten (de Vocht, 2019: 202). Multicollineariteit problemen kunnen ontdekt worden met behulp van de *variance inflation factor* (VIF). Zo wijst een VIF-waarde tussen de 5 en 10 op een hoge correlatie die problematisch kan zijn. De vuistregel is dat de VIF-waarde in ieder geval onder de 5 moet zijn om verder te kunnen met dezelfde variabelen. In een ander geval moeten de variabelen of worden samengevoegd of buiten beschouwing gelaten worden. Dus hoe dichterbij de 1 is, hoe lager de multicollineariteit (Akinwande, Dikko & Samsom, 2015: 756). Voor de variabelen waarvan

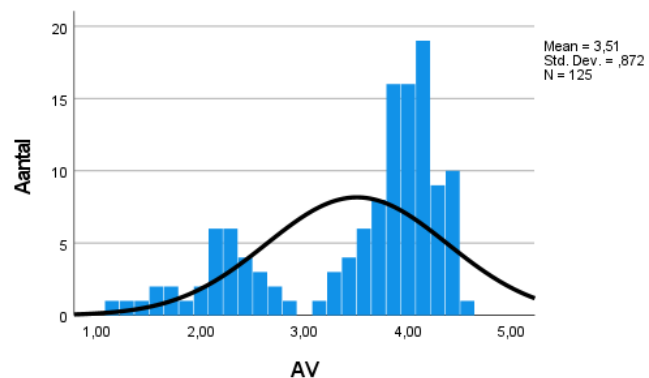
verondersteld wordt dat ze effect hebben op de afhankelijke variabele, is sprake van een goede VIF-waarde. Beide variabelen meten dus iets anders.

4.1.6 De afhankelijke variabele

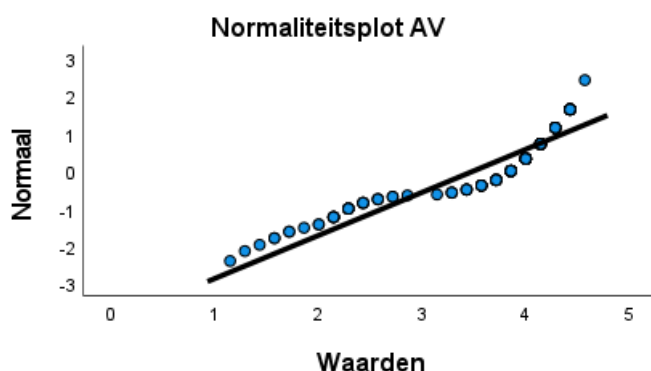
De stellingen over de afhankelijke variabele probeerden te achterhalen in welke staat de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid verkeerde. Bij deze variabele betekent een score van 1 dat de volksvertegenwoordigende rol van de respondent in zeer goede staat verkeert en een score van 5 duidt op een zeer lage mate van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid. De gemiddelde score van alle items is 3,51. Dat houdt in dat de mate van de volksvertegenwoordigende rol van de respondenten in het algemeen neutraal is, maar wel van een bedenkelijk niveau. Dat is beter te zien in onderstaand histogram, waarbij de mate van de volksvertegenwoordigende rol van een groot aantal raadsleden gewoon laag is. Bij statistische toetsing speelt de normale verdeling een belangrijke rol. Een variabele is normaal verdeeld als de meeste waarnemingen zich bevinden rond het gemiddelde (de Vocht, 2019: 154). Het histogram geeft blijk van een normale verdeling, maar wordt door de uitschieters – vooral aan de linkerkant – voor de zekerheid toch nog gecontroleerd. Dat wordt gedaan aan de hand van een normaliteitsplot, ook wel de *Normal Q-Q Plot* genoemd. De punten liggen in de buurt van de diagonale lijn (de Vocht, 2019: 149), dus kan voor deze variabele gesproken worden van een normale verdeling.

Tabel 9 Beschrijvende statistiek van de AV

N=125	
Minimum	1,14
Maximum	4,57
Gemiddelde	3,51
Standaarddeviatie	0,87



Figuur 21 Histogram van de AV



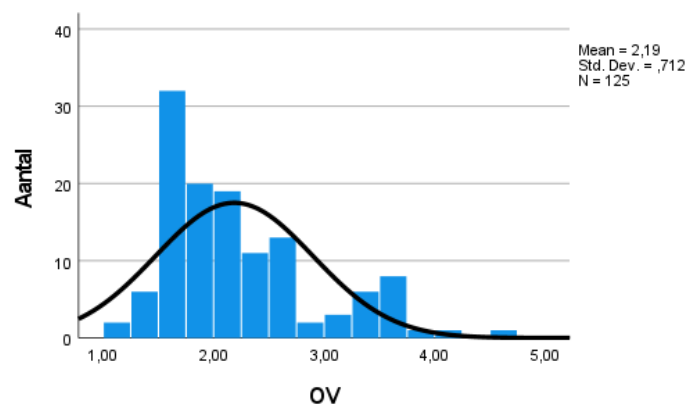
Figuur 22 Normal Q-Q Plot van de AV

4.1.7 De onafhankelijke variabele

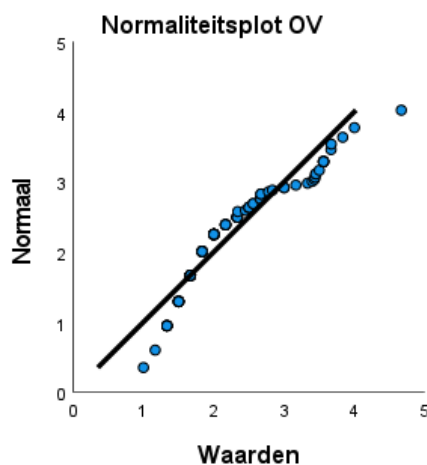
De onafhankelijke variabele in dit onderzoek trachtte te achterhalen in hoeverre raadsleden ervaren dat de gemeenteraad buitenspel wordt gezet als gevolg van regionalisering. Een score van 1 duidt op een zeer lage mate van het democratisch gehalte van de raad weer en een score 5 behelst een hoog democratisch gehalte van de raad. Met een gemiddelde score van 2,19 is het wel duidelijk dat de respondenten in dit onderzoek in hoge mate ervaren dat de rol en positie van de raad sterk ondermijnd wordt als gevolg van regionalisering. Dat blijkt ook uit het histogram, want de meeste waarnemingen bevinden zich aan de linkerkant. Uit de frequentieanalyse blijkt dat bijna 60% van de respondenten een score tussen de 1 (zeer laag) en 2 (laag) had. Opvallend bij deze variabele is dat zelfs één respondent een gemiddelde score van 1 (zie minimum in tabel 9). Dat betekent dat deze respondent schaalvergroting in de vorm van regionalisering beschouwt als een totale uitholling van de democratische rol en positie van gemeenteraad. Slechts één respondent gaf een score boven de 4; die ervaart regionalisering dus helemaal niet als gevaar voor de rol en positie van raadsleden. Dat is natuurlijk wel een uitzondering en dat verklaart ook meteen de uitschieter in de normaliteitsplot. Verder is ook deze variabele normaal verdeeld, want ruim 95% van de waarnemingen ligt binnen twee standaarddeviaties van het gemiddelde (de Vocht, 2019: 154).

Tabel 10 Beschrijvende statistiek van de OV

N=125	
Minimum	1,00
Maximum	4,67
Gemiddelde	2,19
Standaarddeviatie	0,71



Figuur 23 Histogram van de OV



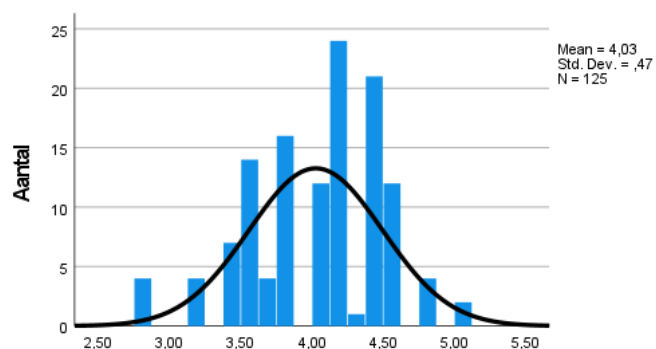
Figuur 24 Normal Q-Q Plot van de OV

4.1.8 De mediërende variabele

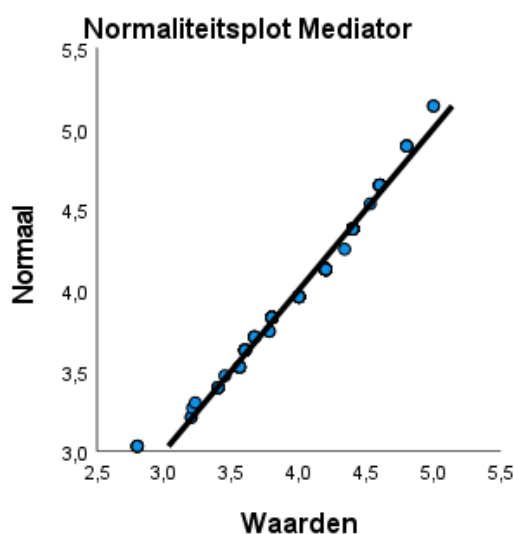
De mediërende variabele in dit onderzoek gaat over de mate van complexiteit van het raadswerk als gevolg van regionalisering. Hierbij betekent een score van 1 dat raadsleden het raadswerk helemaal niet als complex ervaren en een score van 5 duidt op een zeer hoge mate van complexiteit. Een gemiddelde score van 4,03 verklaart dat raadsleden het raadswerk inderdaad complex vinden. Ook hier valt op dat twee respondenten een gemiddelde score van 5 hadden; oftewel zij ervaren het raadswerk als enorm complex na de decentralisaties van 2015. Zij vormen weliswaar een uitzondering met die hoge scores, maar uit het histogram blijkt wel dat heel veel raadsleden het raadswerk als complex (score 4) of zelfs als zeer complex (score 5) ervaren. Uit de frequentieanalyse blijkt dat 51,2% van de raadsleden behoort tot die groep. Tot slot is deze variabele ook normaal verdeeld, want bijna alle punten liggen nagenoeg op de lijn.

Tabel 11 Beschrijvende statistiek van de MV

N=125	
Minimum	2,80
Maximum	5,00
Gemiddelde	4,03
Standaarddeviatie	0,47



Figuur 25 Histogram van de MV



Figuur 26 Normal Q-Q Plot van de MV

4.2 Correlatie van Pearson

Met correlatie wordt de sterkte en de richting van een verband tussen twee variabelen weergegeven. De mate van correlatie tussen twee variabelen wordt bepaald met *Pearson's correlatiecoëfficiënt* r . Hierbij geldt dat de waarde van de correlatiecoëfficiënt altijd ligt tussen de -1 (perfect negatief verband) en +1 (perfect positief verband). Een negatief verband houdt in dat de toename van de ene variabele gepaard gaat met de afname van de andere variabele. En voor een positief verband geldt dat de toename van de ene variabele een toename van de andere variabele met zich meebrengt. Bij $r=0$ geldt trouwens dat er geen correlatie is tussen beide variabelen (de Vocht, 2019: 190). Verder dient bij correlaties rekening gehouden te worden met de VIF-waarden met betrekking tot de multicollineariteit (Akinwande, Dikko & Samsom, 2015: 756). Belangrijk om te melden is dat bij correlatie het alleen gaat om de samenhang tussen twee variabelen. Hiermee wordt dus (nog) niet aangetoond dat er een causaal verband bestaat tussen de twee variabelen (de Vocht, 2019: 191). Dat komt later in dit hoofdstuk aan bod.

4.2.1 Correlatie tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabele

Allereerst wordt de samenhang tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabele onderzocht. Uit de correlatieanalyse blijkt dat sprake is van een negatieve samenhang tussen regionalisering en de volksvertegenwoordigende rol; $r = -.413$ bij een significantieniveau van $\alpha = 0,01$. Een significantieniveau van $\alpha = 0,01$ houdt in dat de kans dat het gevonden resultaat aan het toeval is te wijten kleiner of gelijk is aan 1%. Oftewel, een zeer betrouwbaar resultaat. In dit geval betekent een negatief verband dat bij een toename van de mate van het democratisch gehalte van de raad, de mate van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid ook toeneemt. Dit klinkt op het eerste ogenblik tegenstrijdig, omdat bij een negatief verband de toename van de ene variabele moet zorgen voor een afname van de andere variabele. Maar bij regionalisering lopen de waarden van zeer laag (score 1) naar zeer hoog (score 5) op en bij de volksvertegenwoordigende rol lopen de waarden juist van zeer hoog (score 1) naar zeer laag (score 5) op. Dus als de score van regionalisering met één toeneemt – waarmee het democratisch gehalte van de raad toeneemt – neemt de score van de volksvertegenwoordigende rol met één af – wat duidt op een hoge mate van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid. Deze constatering is in lijn met de theorie, zoals besproken in hoofdstuk (Boogers & Reussing, 2018; Rob, 2015; van den Berg & Boogaard, 2021).

4.2.2 Correlatie tussen de onafhankelijke en mediërende variabele

Eerder werd al vermeld dat sprake was van een sterk negatief verband tussen de onafhankelijke variabele en de mediërende variabele; $r = -.701$ bij een significantieniveau van $\alpha = 0,01$. Deze correlatiecoëfficiënt duidt op een hoge correlatie, maar niet zo hoog dat multicollineariteitssymptomen aanwezig zijn tussen de variabelen. De VIF-waarden zijn alleen van toepassing op de variabelen waarvan wordt verondersteld dat ze effect sorteren op de afhankelijke variabele. Voor zowel de onafhankelijke als de mediërende variabele is de VIF-waarde dermate laag – beide 1,965 – dat multicollineariteitsproblemen worden uitgesloten. Dat wil zeggen dat beide variabelen niet hetzelfde meten. In deze context betekent een negatief verband dat dat bij een toename van de mate van het democratisch gehalte van de raad, de mate van de complexiteit van het raadswerk afneemt. Ook bij de mediërende variabele – complexiteit – lopen de waarden van zeer laag (1) op naar zeer hoog (5). Dus als regionalisering met één score toeneemt – waarmee het democratisch gehalte van de raad toeneemt – neemt de score van de complexiteit met één af – wat inhoudt dat de mate van complexiteit van het raadswerk minder wordt. Deze samenhang is in lijn der verwachting (Boogers & Reussing, 2018; Boogers et al., 2016).

4.2.3 Correlatie tussen de mediërende en afhankelijke variabele

Nu rijst de vraag of ook sprake is van een correlatie tussen de mediator en de afhankelijke variabele. Het antwoord is dat er een positief verband is tussen de mediërende en de afhankelijke variabele; $r = .491$ bij een significantieniveau van $\alpha = 0,01$. De interpretatie van dit resultaat is dat bij een toename van complexiteit van het raadswerk, de mate van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid afneemt. De waarden van de mediërende variabele lopen op van zeer laag (1) naar zeer hoog (5) en de waarden van de afhankelijke variabele lopen op van zeer hoog (1) naar zeer laag (5). Een toename van de complexiteit met één waarde – waarmee de complexiteit van het raadswerk toeneemt – neemt de score van de volksvertegenwoordigende rol met één toe – wat betekent dat de mate van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid minder wordt. Ook deze correlatie is conform de voorspelling op basis van de theorie (Boogers & Reussing, 2018; Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999; Rob, 2018).

4.2.4 Overige correlaties

Tot slot is gekeken of sprake is van samenhang tussen de controlevariabelen en de onderzochte variabelen. Geconcludeerd kan worden dat vrijwel alle controlevariabelen niet noemenswaardig correleren met de afhankelijke, onafhankelijke en mediërende variabele. De correlatiecoëfficiënt van de afzonderlijke controlevariabelen zijn zo laag, dat het bijna gelijk is aan 0 en $r=0$ betekent dat er geen correlatie is tussen de variabelen (de Vocht, 2019: 190). Er is wel een uitzondering; de ervaring van het raadslid hangt positief samen met de onafhankelijke variabele ($r = .182$). Een verschil met de overige correlaties is dat deze samenhang alleen geldt bij significantieniveau van $\alpha = 0,05$. Met andere woorden, het gevonden resultaat is voor 95% betrouwbaar. De waarden van de controlevariabele ervaring lopen op van 1 (minder dan 4 jaar) naar 4 (meer dan 12 jaar). Dit houdt in dat een toename van de ervaring van het raadslid gepaard gaat met een toename van het democratisch gehalte van de gemeenteraad – de score van regionalisering loopt immers op van zeer laag (1) naar zeer hoog (5). Wel moet een kanttekening bij deze correlatie geplaatst worden. Het verband tussen variabelen wordt sterker hoe dichter de correlatiecoëfficiënt bij de uiterste waarden ligt, oftewel -1 of +1 (de Vocht, 2019: 190). De correlatiecoëfficiënt ligt in dit geval te dicht bij de 0. Ondanks het statistische feit dat $r = .182$ significant is bij $\alpha = 0,05$; wordt vanwege een te kleine correlatiecoëfficiënt aangenomen dat er nauwelijks of geen correlatie is tussen de controlevariabele ervaring en de onafhankelijke variabele regionalisering (Taylor, 1990: 37). In de tabel op de volgende pagina zijn de *Pearson's correlatiecoëfficiënten* (r) weergegeven van alle variabelen in dit onderzoek.

Tabel 11 Correlatiematrix Pearson's correlatiecoëfficiënt r van de onderzoeksvariabelen ($N=125$).

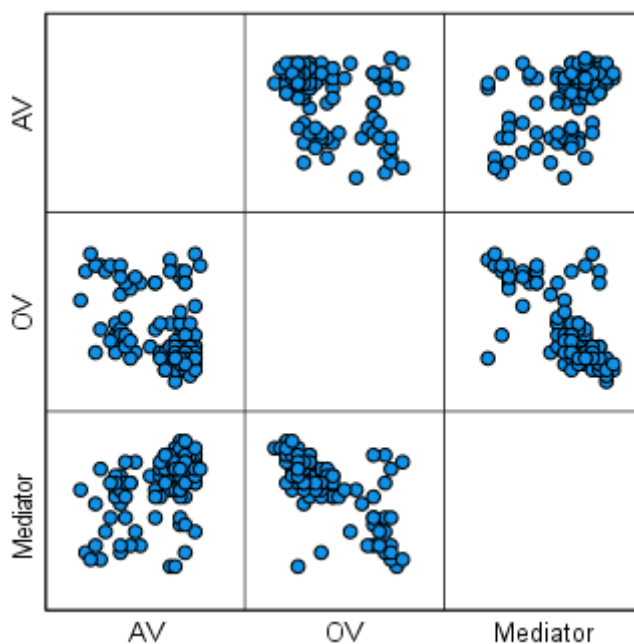
Variabelen	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1. AV	1														
2. OV	-.413**	2													
3. Mediator	.491**	-.701**	3												
4. Geslacht	-.011	-.018	-.069	4											
5. Leeftijd	.055	.030	.069	-.082	5										
6. Opleidingsniveau	-.005	.029	.011	.056	-.307**	6									
7. Ervaring	.145	.182*	-.172	.106	.428**	-.212	7								
8. Gemeentegrootte	-.008	.001	.062	-.004	.209*	-.187*	.245**	8							
9. Aantal zetels van de partij	.002	.019	-.112	-.077	-.087	.204*	-.158	-.156	9						
10. Positie van de partij in de raad	-.016	-.025	.029	-.006	.123	-.106	.033	-.016	-.547**	10					
11. Rol van het raadslid	-.058	.048	-.120	.012	.061	-.057	-.085	-.039	.177*	-.040	11				
12. Tijdsbesteding	-.015	-.039	.023	.070	-.014	-.067	.141	-.134	.026	-.191*	-.153	12			
13. Functie naast raadswerk	.032	.027	-.033	.188*	.449**	-.171	.327**	.048	.029	.069	.099	.039	13		
14. Gezinssituatie	.041	.084	.005	-.038	.189*	.033	.187*	-.064	.142	-.104	.099	.009	.153	14	
15. Verenigingsleven	.015	-.104	.067	.034	-.045	-.024	.021	.072	-.131	-.074	-.034	-.069	-.127	-.226*	15

*Correlatiecoëfficiënt bij een significantieniveau van $\alpha=0,05$ (tweezijdig)

**Correlatiecoëfficiënt bij een significantieniveau van $\alpha=0,01$ (tweezijdig)

4.3 Inductieve statistiek

Met behulp van een enkelvoudige lineaire regressie-analyse wordt nu de causale relatie tussen de variabelen onderzocht. Voordat de regressies worden uitgevoerd, dient voldaan te worden aan de assumpties van de enkelvoudige lineaire regressie. Allereerst moeten de variabelen een ratioschaal hebben. Dat is het geval. Ten tweede moet tussen beide variabelen een theoretisch causaal verband zijn; daar wordt ook aan voldaan door de variabelen steeds apart te nemen. Dus eerst wordt verondersteld dat de afhankelijke variabele Y wordt beïnvloed door de onafhankelijke variabele X (regressor). Daarna geldt is X als regressor van M (mediator). Tot slot geldt M als voorspeller van Y. Als derde voorwaarde geldt dat het verband tussen de variabelen lineair moet zijn. In figuur 27 zijn de spreidingsdiagrammen (*scatterplot*) weergegeven van de variabelen onderling. Zolang er geen duidelijk geometrisch patroon zichtbaar is, zoals een parabool of exponentiële curve, mag aangenomen worden dat het model lineair is (de Vocht, 2019: 196). Ook aan deze assumptie is voldaan. Als laatste geldt dat sprake moet zijn van een normale verdeling van de residuen (outliers). In de beschrijvende statistiek is besproken dat de waarnemingen per variabele normaal verdeeld is. Nu wordt per regressie gekeken of de uitschieters normaal verdeeld zijn.

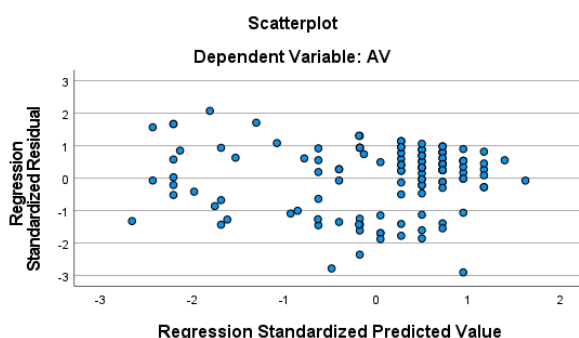


Figuur 27 Scatterplot van alle variabelen

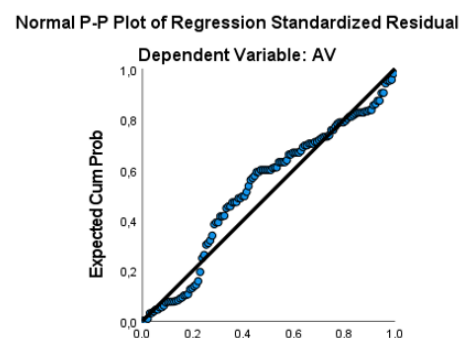
4.3.1 Regressie-analyse hoofdeffect

Om te voldoen aan de assumptie van homoscedasticiteit moeten de punten evenwichtig rond de horizontale nullijn liggen, dan is de variantie constant (*homoscedastisch*). De punten lijken niet helemaal rond de nullijn te liggen (figuur 28), dus wordt een *Normal P-P plot* geconstrueerd om de variantie nader te bekijken (figuur 29). Normaal gesproken zouden de punten op de diagonale lijn moeten liggen (de Vocht, 2019: 212). Dat is duidelijk niet het geval, dus de residuen zijn niet normaal verdeeld. Dat betekent dat uitschieters bovenmatige invloed hebben op de regressielijn. Hierdoor is – wat betreft de causale relatie tussen de OV en AV – voorzichtigheid geboden met het generaliseren van de verzamelde gegevens naar de gehele populatie.

Om te weten hoe sterk het verband tussen twee variabelen is, wordt de determinatiecoëfficiënt (r^2) gebruikt. De determinatiecoëfficiënt heeft altijd een waarde tussen de 0 (0%) en 1 (100%); hoe hoger de waarde, des te sterker het verband (de Vocht, 2019: 198). Uit de regressie-analyse blijkt dat de determinatiecoëfficiënt .170 is. Dit houdt in dat 17% van de variantie in de mate van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid verklaard wordt door regionalisering. De Vocht (2019: 198) kwalificeert een determinatiecoëfficiënt tussen de 10-25% als matig sterk verband. Verder is de p-waarde (overschrijdingskans) .001; daarmee wordt de nulhypothese verworpen – dat de correlatiecoëfficiënt niet verschilt van 0 – want $p = .001 \leq .01$. Het regressiemodel is dus significant. De regressiecoëfficiënt (B_1) van regionalisering is -.382; de richting van het verband is dus negatief (dat bleek al na het berekenen van de correlatie). Al met al kan geconcludeerd worden dat de eerste hypothese van dit onderzoek bevestigd wordt. Regionalisering heeft als gevolg dat de mate van de volksvertegenwoordigende rol op een negatieve manier wordt beïnvloed. Hoe meer het democratisch gehalte van de gemeenteraad wordt uitgehold, des te minder de mate van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid wordt.



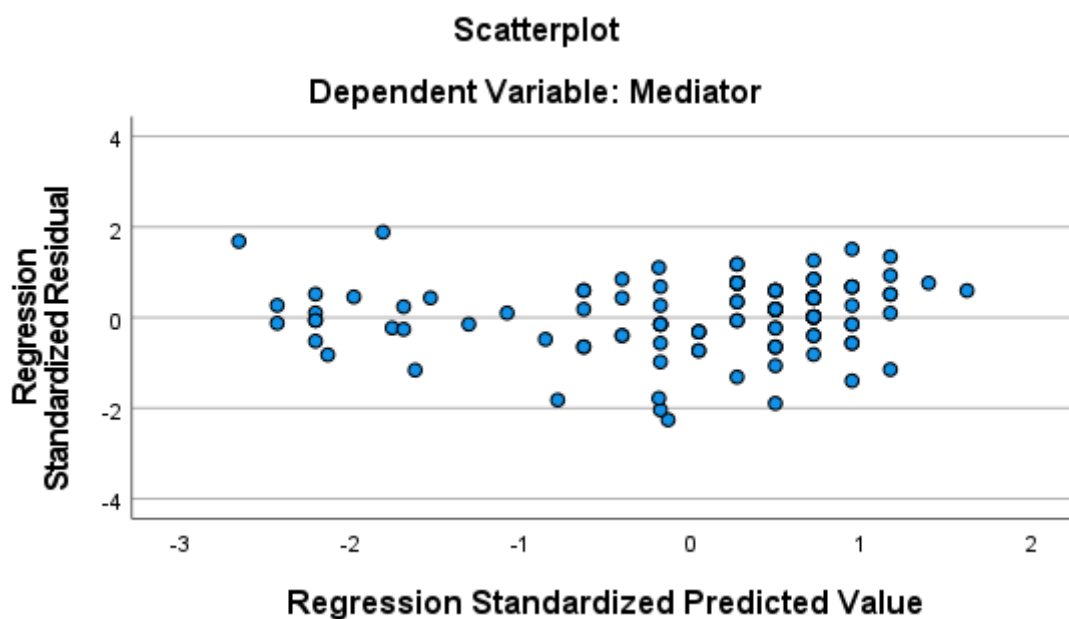
Figuur 28 Scatterplot AV en OV



Figuur 29 Normal P-P Plot AV en OV

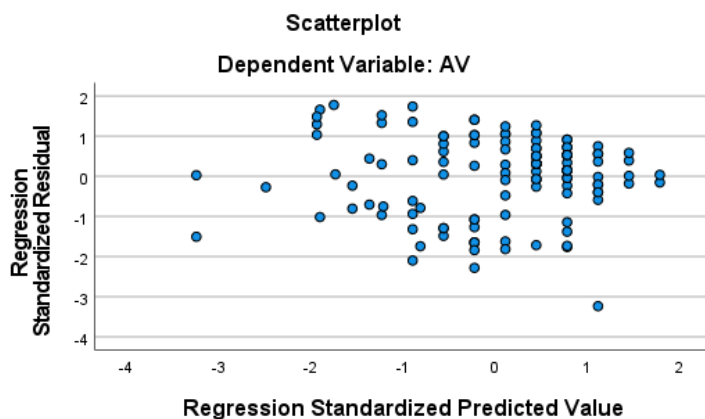
4.3.2 Regressie-analyse mediatie-effect

Om de tweede hypothese van dit onderzoek te toetsen, wordt eerst gekeken naar de causale relatie tussen OV en M. Voor deze variabelen geldt wel dat wordt voldaan aan alle vooronderstellingen van de enkelvoudige lineaire regressie. Uit figuur 30 blijkt namelijk dat de meeste punten rond de nullijn liggen. Verondersteld kan worden dat de variantie van de residuen *homoscedastisch* is. De uitschieters hebben geen significant effect op de regressielijn. Het verband wordt sterker en de kwaliteit van het regressiemodel wordt beter (de Vocht, 2019: 211). De regressie-analyse laat zien dat $r^2 = .491$; ofwel 49,1% van de variantie in de complexiteit van het raadswerk wordt verklaard door regionalisering. Dit duidt dus op een sterk verband tussen regionalisering en de mate van complexiteit van het raadswerk. Verder is de p-waarde $\leq .01$; het regressiemodel is significant. De $B1 = -.481$; wederom een negatief verband. Kortom, hoe meer taken belegd worden in regionale samenwerkingsverbanden, des te complexer het raadswerk wordt. Hiermee wordt de eerste veronderstelling van het mediatie-effect aangenomen.



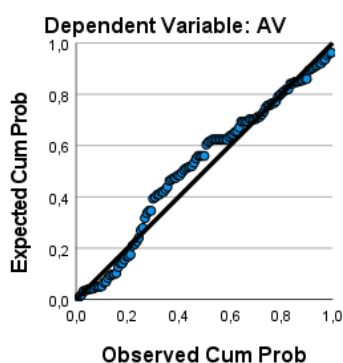
Figuur 30 Scatterplot van OV en MV

Om te kijken of het effect van regionalisering op de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid wordt overgedragen via de mate van complexiteit van het raadswork, wordt de causale relatie tussen de mediator en AV onderzocht. Figuur 31 geeft niet echt een duidelijk beeld of wordt voldaan aan de assumptie van homoscedasticiteit, dus wordt de *Normal P-P plot* als uitgangspunt gehanteerd. Uit figuur 32 blijkt dat wel wordt voldaan aan deze assumptie, want de punten liggen keurig op de lijn. De regressie-analyse laat zien dat $r^2 = .241$; ofwel 24,1% van de variantie in de mate van de volksvertegenwoordigende rol wordt verklaard de mate van complexiteit van het raadswork. De p-waarde is $\leq .01$; het regressiemodel is significant. De $B_1 = .617$; een positief verband. Dat wil zeggen dat hoe complexer het raadswork wordt, des te minder de mate van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid wordt. Op basis van voorgaande kan hypothese 2 van dit onderzoek ook worden aangenomen. Er is een sterk causaal verband tussen regionalisering en complexiteit van het raadswork en een matig sterk causaal verband tussen complexiteit en de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid. In dit onderzoek is sprake van een gedeeltelijke mediatie. Naast het effect via de mediator heeft de OV afzonderlijk ook een significant effect op de AV.



Figuur 31 Scatterplot van MV en AV

Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual



Figuur 32 Normal P-P Plot MV en AV

HOOFDSTUK 5 – CONCLUSIE

Het doel van dit onderzoek was om inzichtelijk te maken wat het effect is van de decentralisaties van 2015 op de rol en positie van de raad en raadsleden. De centrale vraagstelling in dit onderzoek is als volgt:

“In hoeverre hebben de decentralisaties van 2015 een invloed op de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners.”

Allereerst zijn de deelvragen beantwoord met behulp van de theorie. De deelvragen gingen over de rol en positie van raadsleden in het gemeentebestuur en de decentralisaties van 2015. Op basis van de theorie is de gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan in de gemeente en hebben raadsleden – met de invoering van de WDG in 2002 – tal van instrumenten tot hun beschikking om invulling te geven aan hun controlerende, regelgevende en budgettaire bevoegdheden (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 1999: 362). Van Ostaaijen (2016: 4) ziet raadsleden als verbinder tussen samenleving en gemeentebestuur. Raadsleden worden direct gekozen door de inwoners van de gemeente en krijgen van hen de opdracht mee om het college – de uitvoerder – bij te sturen en te controleren conform de wensen en voorkeuren van de kiezers. Met andere woorden, het raadslid is opdrachtnemer van de kiezer en wordt in de raad opdrachtgever van het college (Binnema, 2021: 19-21). Met betrekking tot deze rol en positie van het raadslid in het gemeentebestuur, is ook het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap en het principe van de raad als lekenbestuur essentieel (Rob, 2018: 7-10). Raadsleden moeten zoveel mogelijk buiten het gemeentehuis vertoeven en het raadslidmaatschap moet verre van een (fulltime) baan zijn. Het raadslidmaatschap is een ambt, waar eenieder voor in aanmerking zou moeten kunnen komen. Benadrukt wordt dan niet alleen het tijdsaspect, maar ook het inhoudelijke aspect van het raadswerk (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 1999: 324-326).

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, dus het fenomeen decentralisatie is niet nieuw. Maar in 2015 werd een decentralisatieoperatie uitgevoerd zonder precedent; nooit eerder werden taken en bevoegdheden van zo’n omvang overgedragen aan gemeenten. Daarnaast vonden de decentralisaties plaats in een zeer dynamisch en breed domein; het

sociaal domein die diept ingrijpt in de levens van burgers (van der Steen et al., 2013: 3). Verder gingen de decentralisaties van 2015 gepaard met een grote bezuinigingsoperatie. Alles tezamen genomen konden gemeenten niet anders dan de gedecentraliseerde taken gezamenlijk uitvoeren; de nieuwe taken werden bijna altijd belegd in regionale samenwerkingsverbanden (Boogers & Reussing, 2019: 28). Op deze manier realiseerden gemeenten schaalvoordelen, maar de repercussie was wel dat de gemeenteraad op een afstand werd gezet (Boogers & Reussing, 2018: 23-26).

De onderzoekspopulatie bestond uit alle raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners. In totaal deden 125 (van de 750) raadsleden mee aan dit onderzoek en de gemiddelde respondent was als volgt: een man met een minimale leeftijd van 50 jaar die hoogopgeleid is. In dat opzicht is de steekproef zeker representatief. Verder is meer dan de helft korter dan 4 jaar lid van de gemeenteraad en hebben de meeste raadsleden een baan naast het raadswerk, vaak van meer dan 30 uur.

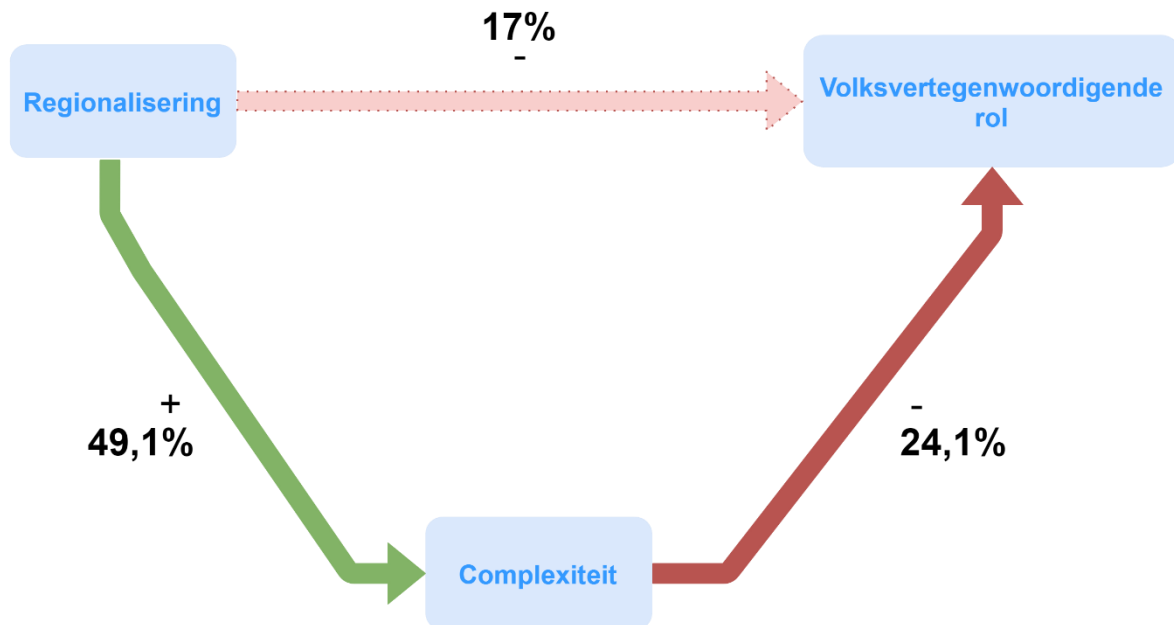
Uit dit onderzoek komt naar voren dat de mate van de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners zich aan de lage kant bevindt. Door middel van een aantal stellingen over het functioneren van het raadslid als verbinder tussen samenleving en gemeentebestuur werd dit gemeten. Hieruit kwam een gemiddelde score van 3,51 uit, waarbij de scores waren verdeeld van 1 (zeer hoog) tot 5 (zeer laag). Maar liefst 72% van de raadsleden gaf aan minimaal 21 uur per week te besteden aan het raadswerk. Meer dan de helft van deze tijd wordt gespendeerd aan bestuurlijke werkzaamheden, zoals vergaderingen of lezen van stukken. Het dieptepunt is dat 92,8% van de raadsleden toegeven minder dan 30% van hun raadstijd te steken in persoonlijke contacten met (groepen van) burgers. Al deze gegevens staan in schril contrast met de richtlijnen die door de Rob (2018) en de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (2004) zijn vastgesteld.

Een ander component van dit onderzoek richtte zich op het democratisch gehalte van de gemeenteraad als gevolg van regionalisering. Hieruit kwam een gemiddelde score van slechts 2,19; wat duidt op een zeer laag democratisch gehalte van de raad. Raadsleden vinden dat zij te weinig grip hebben op taken die worden uitgevoerd in regionale samenwerkingsverbanden en kunnen het college daardoor niet sturen en controleren om het beleid af te stemmen op de lokale inwoner. Daarnaast kwam naar voren dat raadsleden in grote gemeenten het huidige raadswerk in hoge mate als complex ervaren. Ook deze gegevens staan lijnrecht

tegenover de rol en positie van de raad en de principes van het raadslidmaatschap. Raadsleden zouden het ambt als leek moeten kunnen uitoefenen.

De vraag is in hoeverre deze resultaten zich tot elkaar verhouden. In ieder geval werd aangetoond dat er onderlinge correlaties bestaan tussen regionalisering, complexiteit van het raadswerk en de mate van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid. Door het uitvoeren van meerdere enkelvoudige lineaire regressie-analyses werden ook de causale relaties in beeld gebracht. De statistische analyses laten zien dat regionalisering een significant effect heeft op de mate van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid. De variantie in de mate van de volksvertegenwoordigende rol wordt voor 17% verklaard door regionalisering. Door middel van regionalisering wordt het democratisch gehalte van de raad ondermijnd, waardoor dat op zijn beurt een negatieve invloed heeft op alle werkzaamheden van het raadslid. Wel moet erbij opgemerkt worden dat door een bepaald artefact in de analysetechniek voorzichtigheid is geboden bij de aanname van deze hypothese.

Het causaal verband tussen regionalisering en complexiteit van het raadswerk was het sterkst in dit onderzoek. Bijna 50% van de variantie in de mate van complexiteit werd verklaard door regionalisering. Geconcludeerd kan worden dat regionale samenwerkingsverbanden het raadswerk complex hebben gemaakt. En dat heeft invloed op de mate van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid, want ongeveer 24% van de variantie in de mate van de volksvertegenwoordigende rol wordt verklaard door complexiteit. Terwijl gemeenten – noodgedwongen – kiezen voor efficiëntie en daarmee de gedecentraliseerde taken uitvoeren in samenwerkingsverbanden, gaat het ten koste van de rol en positie van raadsleden in gemeenten met meer dan 150.000 inwoners. De grote decentralisatieoperatie van 2015 zou het bestuur dichterbij de burger moeten brengen, maar door middel van schaalvergroting in de vorm van regionale samenwerkingsverbanden wordt die kloof alsmaar groter. Regionalisering heeft wellicht rechtstreeks in mindere mate een negatief effect op de volksvertegenwoordigende rol, maar via de complexiteit van het raadswerk zet deze ontwikkeling het raadslidmaatschap stevig onder druk. De complexiteit van het raadswerk neemt toe als gevolg van regionalisering en oefent een negatieve invloed uit op de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid (zie figuur 33).



Figuur 33 De aangetoonde relaties van de variabelen in een model

5.1 Reflectie

Het onderzoek kent een aantal beperkingen. Dit ligt waarschijnlijk niet aan de steekproefgrootte, want deelname aan het onderzoek was vergelijkbaar met soortgelijke onderzoeken. Allereerst kan de onderzoeksmethode in twijfel worden getrokken. Gekozen is de kwantitatieve methode, maar met terugwerkende kracht was het wellicht beter geweest om te kiezen voor een kwalitatieve methode. Het onderwerp leent zich niet gemakkelijk voor een kwantitatieve studie. De onderzoeksvariabelen zijn moeilijk meetbaar te maken en bij de operationalisatie speelt de bias van de onderzoeker een grote rol. Zo is de reikwijdte van de volksvertegenwoordigende rol in dit onderzoek opgerekt en vielen er relatief meer kenmerken onder. Aanvullend hierop is de selectie van de onderzoekspopulatie ook belangrijk. Omdat is gekozen voor een kwantitatieve studie, is getracht de populatie groot te houden met betrekking tot de nodige minimaal aantal respondenten. Maar als gekozen wordt voor een kwalitatieve studie, dan zou een case study meer op zijn plaats zijn. Uit de frequentieanalyse van de vragenlijst kwam naar voren dat 12 raadsleden het ambt al langer dan 12 jaar vervulden. Dit biedt kansen voor een vervolgonderzoek. Deze raadsleden hebben de periode vóór de grote decentralisatieoperatie van 2015 meegemaakt en zijn nu nog actief. Deze groep zou opgezocht en ondervraagd kunnen worden om zo op zoek te gaan naar eventuele patronen. In een ander geval zouden ook twee gemeenten met elkaar vergeleken

kunnen worden, want er bestaan wel degelijk verschillen tussen gemeenten. Zo heeft Amsterdam bijvoorbeeld veel meer inwoners dan een Zaanstad en is de samenstelling van het lokale volk heel anders. Een handicap van dit onderzoek is dat het geen significante verschillen tussen gemeenten heeft kunnen ontdekken, buiten de gemiddelde tijdsbesteding. Dat had vooral te maken met het feit dat alle 18 gemeenten behoorden tot de onderzoekspopulatie. De vragenlijst bereikte raadsleden in alle gemeenten, maar per gemeente werd de enquête gemiddeld door 5 á 6 raadsleden ingevuld. Tegen de achtergrond van 39 of 45 raadszetels waren de verzamelde gegevens per gemeente niet relevant.

Het raadslidmaatschap is een veelkoppig monster, in die zin dat het niet eenduidig valt te verklaren. In dit onderzoek voert het concept intergemeentelijke samenwerkingsverbanden de boventoon. Maar het raadslidmaatschap kan ook beïnvloed worden door tal van andere factoren, zoals bijvoorbeeld de verandering van de maatschappij en de ontwikkeling van de technologie. Recentelijk heeft ook de coronacrisis een enorm impact gehad op het ambt. Deze ontwikkelingen worden allemaal buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek. Wel werden andere variabelen meegenomen, zoals geslacht, leeftijd en opleidingsniveau, maar konden niet worden aangetoond dat het een significant effect had op de onderzochte variabelen. Een uitzondering; er werd wel enige samenhang ontdekt tussen ervaring en regionalisering. Deze positieve correlatie duidt op een toename van het democratisch gehalte van de gemeenteraad naarmate de ervaring van het raadslid meer wordt. Met andere woorden, het raadslid wordt behendiger na een of meerdere termijnen en geeft een betere invulling aan de rol en positie van de raad.

5.2 Aanbevelingen

Uit dit onderzoek vloeien een aantal aanbevelingen uit voort. Daarbij zijn de praktische aanbevelingen gericht op de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de technische aanbevelingen op institutionele organisaties, zoals de Tweede Kamer of het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

5.2.1 Investeer in een sterke griffie en fractieondersteuning

Ondersteuning van de gemeenteraad door de griffie(r) is mede afhankelijk van de omvang van het gemeentefonds en het budget per gemeente. Een verhoging van het budget voor de ondersteuning en een stevige investering in de griffie, zal een verzachtend effect hebben op het raadswerk. 60% van de respondenten geeft aan dat de versterking van de griffie en de fractieondersteuning zal leiden tot minder tijdsbeslag. Voortbordurend op bovenstaande is het budget voor de fractieondersteuning ook sterk afhankelijk per gemeente. De wet regelt alleen een verplichte financiële ondersteuning voor de fracties, maar de hoogte is niet vastgelegd. Verder is het zo dat de vergoeding toeneemt naarmate de fractie groter is, terwijl juist verondersteld kan worden dat eenmansfracties het veel zwaarder hebben dan relatief grotere fracties. Het zou logischer zijn om kleine(re) fracties financieel beter te ondersteunen dan de grote(re) fracties. Vooral als in ogenschouw wordt genomen dat het raadswerk gecombineerd wordt met een andere baan in de samenleving. Ruim 75% van de raadsleden in dit onderzoek geeft aan dat het raadslidmaatschap in een grote stad niet of nauwelijks te combineren is met een normale baan. Kortom, er moet allesbehalve bezuinigd worden op de ondersteuning, wat helaas wel is gebeurd de afgelopen jaren.

5.2.2 Verminder de complexiteit van het raadswerk

Als gevolg van de decentralisaties in 2015 is het raadswerk complex geworden; 94,4% van de respondenten geeft aan dat het raadswerk anno 2021 complex is. Deze ontwikkeling is in strijd met het principe van de gemeenteraad als lekenbestuur. De meerderheid van de respondenten zelf geeft ook aan dat de raad een lekenbestuur moet blijven (64,8%). Wederom speelt ondersteuning van raadsleden hierbij een belangrijke rol. Naast de griffie en de fractieondersteuning kan de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden door middel van haar werkzaamheden lokale volksvertegenwoordigers sterker en krachtiger in positie brengen. Zo beschikt de vereniging al over een leeromgeving, waarbij raadsleden met behulp van educatieve filmpjes hun vaardigheden kunnen bijschaven. Het nadrukkelijker onder de aandacht brengen en nog meer verspreiden van de leeromgeving, zou gunstig zijn voor

raadsleden wat betreft de effectiviteit en efficiëntie van het raadswerk. Verder moet de vereniging meer de rol van verbinder op zich nemen. De activiteiten van de vereniging zijn nu vooral gericht op digitale informatievoorziening ten behoeve van raadsleden, wat zeker niet onderschat mag worden. In het post-corona tijdperk moet de vereniging zich (meer) inzetten om grootschalige fysieke evenementen te organiseren, waarbij raadsleden uit alle uithoeken van Nederland in contact met elkaar worden gebracht. Door ideeën, gedachten en ervaringen met elkaar uit te wisselen, kunnen raadsleden elkaar motiveren en inspireren. In dit onderzoek geeft 60,8% van de raadsleden aan onvoldoende kennis te hebben om een goede controleur te zijn van het college en 56,8% van de respondenten geeft aan geen grip te hebben op de uitvoering van taken door andere partijen. Gemeenten en raadsleden kampen min of meer met dezelfde problemen en door de krachten te bundelen, kan creativiteit gecreëerd worden. Dat zou eventueel kunnen leiden tot een andere aanvliegroute van het bestaande probleem. Oftewel, ‘alleen ga je sneller, samen kom je verder’.

5.2.3 Stel een burgerberaad in

Voor een raadslid moet de belangrijkste informatiebron de lokale bewoner zijn. Maar liefst 76,8% van de raadsleden geeft aan meer tijd voor persoonlijk contact met (groepen van) burgers te willen besteden, maar dat de huidige werkdruk en tijdsbesteding daar een stokje voor steken. Om de wensen, voorkeuren en belangen van de burgers te waarborgen en te laten prevaleren, betreft deze aanbeveling over het belang van de wijkendemocratie. De gemeenteraad kan door het instellen van een burgerberaad de politiek dichterbij de burger brengen. Per onderwerp en gemeente kan de samenstelling, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van zo’n commissie verschillen, maar het algemene idee is dat de leden ook echt een mandaat krijgen. Op deze manier wordt meer draagvlak gecreëerd voor complexe vraagstukken, waar raadsleden zelf ook mee worstelen. In die zin wordt het raadswerk ook minder complexer. Aan de andere kant geven raadsleden – als opdrachtnemer van de kiezer – invulling aan het ambt in de ruimste zin van het woord. Democratie begint met luisteren naar het volk; zonder burgers geen democratie. Zonder democratie ook geen politiek.

HOOFDSTUK 6 – LITERATUURLIJST

- Akinwande, M. O., Dikko, H. G., & Samson, A. (2015). Variance inflation factor: as a condition for the inclusion of suppressor variable (s) in regression analysis. *Open Journal of Statistics*, 5(07), 754.
- Allecijfers.nl. (z.d.). *Ranglijst van de 100 gemeenten in Nederland met de meeste inwoners*.
<https://allecijfers.nl/ranglijst/de-grootste-gemeenten-in-inwoners-in-nederland/>
- Almanak.overheid.nl. (z.d.). Gemeenten. <https://almanak.overheid.nl/Gemeenten/>
- Binnema, H. (2021). Controle en verantwoording: twee zijdes van de medaille? *Controle als democratische waarde. Verslag van een verkenning van controle en verantwoording in het lokaal bestuur*, 17-21.
- Boogers, M. J. G. J. A., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 2, 22-46.
- Booger, M. J. G. J. A., Schaap, L., Karsten, N., & Van den Munckhof, E. D. (2008). Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid (1993-2008). Boogers, M., & Reussing, R. (2018). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie.
- Boogers, M.J.G.J.A. (2018). Regie in de regio. Waarom structuurdiscussies nodig zijn, essay in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de digitale tentoonstelling over Regionaal Bestuur. Enschede.
- Boogers, M.J.G.J.A., P.J. Klok, S.A.H. Denters & M.P.T. Sanders. (2016). Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit, Enschede.
- Cachet, A. (2014). Aanzien of afzien?.
https://gemeenteraad.woerden.nl/stukken/Ingekomenstukken/15-001468-raadslid-nu-inz-format-verbonden-partijen-en-rapport-raadslidmaatscha_anno_2014.pdf

- CBS. (z.d.). Hoogopgeleiden. <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossierverstedelijking/hoofdcategorieen/waar-wonen-de-meeste-hoogopgeleiden-/hoogopgeleiden>
- Costa-Font, J. & S. Greer (2016). Federalism and decentralization in European health and social care, Houndmills.
- CPB. (2013a). *Decentralisaties in het sociaal domein*. Uitgevoerd op verzoek van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
<https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-4september2013-decentralisaties-het-sociale-domein.pdf>
- Denters, B. (2007). De talloze gezichten van de dualisering. In Janus (pp. 62-64). Sirius.
- Denters, B., de Groot, M., & Klok, P. J. (2008). Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij: Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur. In Congresuitgave Staat van de Dualisering (pp. 59-73). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Dölle, A. H. M. (2008). Dualisering van het Decentrale Bestuur; een terugblik. *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 3, 102-113.
- Doorewaard, H., & Verschuren, P. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek* (5th ed.). The Hague, The Netherlands: Boom Lemma.
- Engels, J. W. M. (2003). Eigenstandig of zelfstandig: de gekozen burgemeester in dualistisch en constitutioneel perspectief.
- Engels, J. W. M. (2008). De staat van het dualisme in het decentraal bestuur. *Bestuurswetenschappen*, 5, 12-28.
- Fischer, T., & Julsing, M. (2019). *Onderzoek doen!* Noordhoff Uitgevers.
- Fleurke, F., Hulst R., & Vries, P. de (1997). *Decentraliseren met beleid: een heuristiek*. Den Haag: SDU.
- Fraanje, R. (2015). Sturen in dienstbaarheid. Verkennend essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein.
- Frissen, P., Schulz, M., & Schram, J. (2018). Gemeenteraden positioneren: Van professionaliseren naar politiseren.

- Galesic, M., & Bosnjak, M. (2009). Effects of questionnaire length on participation and indicators of response quality in a web survey. *Public opinion quarterly*, 73(2), 349-360.
- Gemeente Amsterdam. (z.d.). Raadsgriffie. <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/gemeenteraad/raadsgriffie/>
- Gemeente Zaanstad. (z.d.). Griffie. <https://gemeenteraad.zaanstad.nl/griffie>
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: theorie van democratie in actie*. Amsterdam University Press.
- In 't Veld, R. (2013) *De gemeenteraad in de toekomst: een tedere balans*. Essay in het kader van de Gemeenteraad van de Toekomst.
- Karré, P. (2016). *Bouwen aan de ideale bestuurskunde*. *Bestuurskunde*, 25(2), 79-89. | Kennispunt lokale politieke partijen. (z.d.). Ondersteuning en financiën. <https://www.lokalopolitiekepartijen.nl/onderwerp/oprichten/afsplitsing-van-de-fractie/ondersteuning-en-financien/>
- Kiesraad. (z.d.). Gemeenteraden. <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/gemeenteraden>
- Kleijkers, R. M. M. (1993). Stemmen zonder last: de functie van het vrije mandaat in het hedendaagse staatsrecht.
- Korsten, A. F. (2008). De wind ging liggen. In Congres 'staat van de dualisering' (25 juni 2008).
- Korsten, A. F. A. (2018). Bestaat het ideale raadslid?
- Korsten, A. F. A. (2018). Stijlen van raadsleden. <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Politiek%20en%20democratie/Stijlen%20van%20raadsleden.pdf>
- MacKinnon, D. P. (2012). *Introduction to statistical mediation analysis*. Routledge.
- Ministerie van BZK (Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties). (2019). Staat van het Bestuur 2018. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256047/staat-van-het-bestuur-2018.pdf>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR). (2021). *Het belang van een diverse raad*. <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/het-belang-van-een-diverse-raad>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR). (z.d.). *Het raadslid*. <https://www.raadsleden.nl/het-raadslid>

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR). (z.d.-a). *Over ons*.

<https://www.raadsleden.nl/de-vereniging/over-ons>

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR). (z.d.-b). *Vergoeding voor fractievoorzitters en zware commissies omhoog*.

<https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/vergoeding-voor-fractievoorzitters-en-zware-commissies-omhoog>

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2017). *Raadsleden: werkdruk is hoog*.

Geraadpleegd op 13 juli, via <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/raadsleden-werkdruk-is-hoog>

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2021). *Werkdruk binnen de raad blijft een probleem*. Geraadpleegd op 13 juli, via

<https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/werkdruk-binnen-de-raad-blijft-een-probleem>

Nehmelman, R. (2014). De Aankomende Grootschalige Decentralisaties Zijn Bedenklijk Vanuit Het Beginsel van Decentralisatie. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 324.

Nemoto, T., & Beglar, D. (2014). Likert-scale questionnaires. In JALT 2013 conference proceedings (pp. 1-8).

NVvR (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden), *Raad in verbinding in de regio*.

Raadsledenonderzoek over de verbinding tussen raadsleden in de regio en hun gemeenteraad, Den Haag: 2017a.

NVvR (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden). (2020). *Raadsleden moeten zich verenigen voor meer grip op regionale samenwerking*.

<https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/raadsleden-moeten-zich-verenigen-voor-meer-grip-op-regionale-samenwerking>

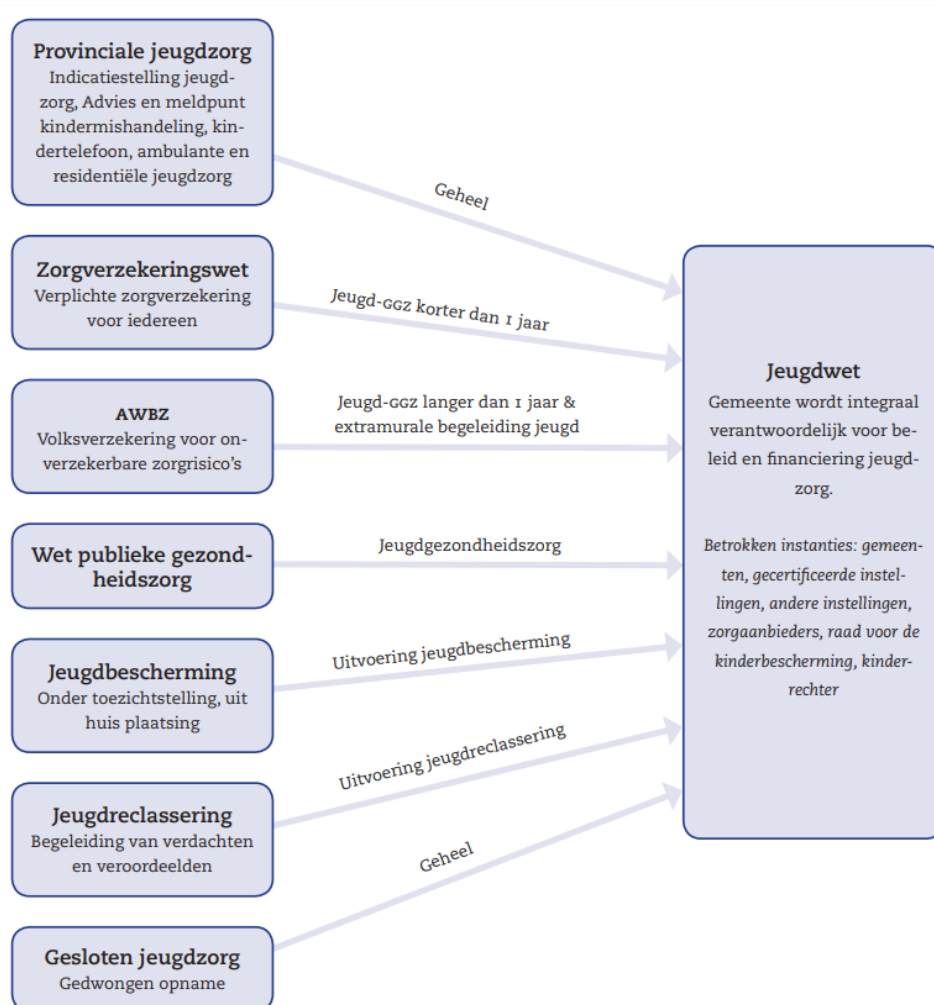
Pallant, J. (2016). *EBOOK: SPSS Survival Manual*. McGraw-Hill Education (UK).

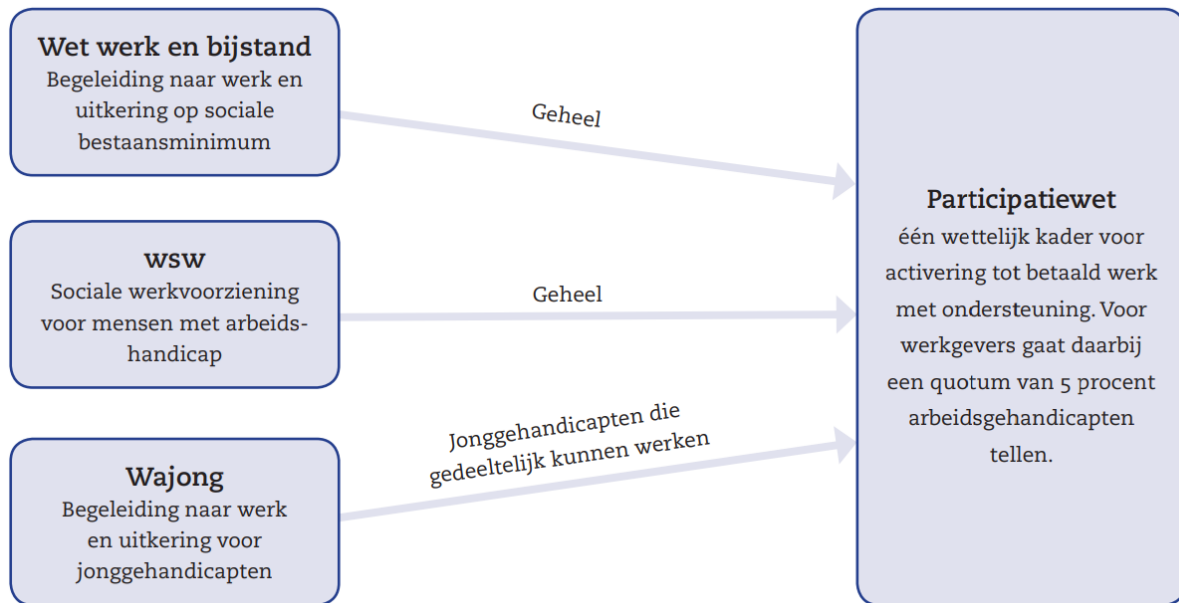
Peters, K., & Castenmiller, P. (2020). Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave.

Raad voor het openbaar bestuur (Rob). (2015). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, Den Haag.

- Schermer, B. W., Hagenauw, D., & Falot, N. (2018). Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.
- Taylor, R. (1990). Interpretation of the correlation coefficient: a basic review. *Journal of diagnostic medical sonography*, 6(1), 35-39.
- Terlouw, K. (2014). Lokale identiteit en schaalvergroting. *Openbaar Bestuur*, 24(4), 2-7.
- van den Berg, M. & Boogaard, G. (2021). *Geen democratie zonder politiek, ook niet in de regio's*. Geraadpleegd op 13 juli, via <https://www.wbs.nl/sites/default/files/2021-04/05.%20M%20vd%20Berg%20%26%20Geerten%20Boogaard%20Geen%20democratie%20zonder%20politiek%20ook%20niet%20in%20de%20regio%20SD%202021%202.pdf>
- van der Waal, J., Broekema, B., & Steenvoorden, E. (2017). Uitdagingen voor bestuur en politiek op gemeenteniveau: het burgerperspectief. *Bestuurswetenschappen*, 71(3), 51-66.
- van Ostaaijen, J. (2016). Hard naar het college, zacht naar de samenleving. *Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad*. Tilburg University.
- van Ostaaijen, J., Peeters, M. & Jennissen, S. (2020). Bekend op straat en in de raad: Verkennend onderzoek naar de succesfactoren van nieuwe lokale politieke partijen.
- Van Roosbroek, S. (2006). Dicht bij de burger? Vertrouwen, tevredenheid en legitimiteit op lokaal niveau.
- van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- van Vuuren, T., Caniëls, M. C., & Semeijn, J. H. (2011). Duurzame inzetbaarheid en een leven lang leren. *Gedrag & Organisatie*, 24(4).
- Verhoeven, N. (2007). Wat is onderzoek. *Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger*.
- VNG. (2014). *Recht voor de Raad, het primaat van de raad*. Expertisecentrum Gemeenterecht. <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2014/20140314-notitie-vng-recht-voor-de-raad.pdf>
- Vocht, A. G. A. (2019). Basishandboek SPSS 25: voor SPSS 25 & SPSS subscription.
- Voerman, G., & Boogers, M. J. G. J. A. (2014). Rekrutering van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2006, 2010 en 2014: kandidaatstellingsproblemen vergeleken en verklaard. Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.

Bijlage 1 – Decentralisatie pakketten





Bijlage 2 - Vragenlijst

Raadslid zijn in een grote stad is niet of nauwelijks te combineren met een normale baan.

- ☐ Helemaal mee oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens
- ☐ Helemaal mee eens

Om het ambt naar behoren te kunnen vervullen, moet het raadslidmaatschap in mijn gemeente een fulltime functie worden.

- ☐ Helemaal mee oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens
- ☐ Helemaal mee eens

Ik ben weinig op de hoogte van de ervaren problemen en zorgen van burgers in mijn gemeente.

- ☐ Helemaal mee oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens
- ☐ Helemaal mee eens

Op basis van onderzoeken en rapporten neem ik een standpunt in over een bepaald onderwerp.

- ☐ Helemaal mee oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens
- ☐ Helemaal mee eens

Ik heb niet het gevoel dat het beleid wordt afgestemd op de lokale wensen en omstandigheden.

- ☐ Helemaal mee oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens
- ☐ Helemaal mee eens

Het debat in de raad wordt doorgaans gevoerd op de details.

- ☐ Helemaal mee oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens
- ☐ Helemaal mee eens

De politieke agenda van de gemeenteraad wordt overwegend door ambtenaren en college bepaald.

- ☐ Helemaal mee oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens
- ☐ Helemaal mee eens

Ik ervaar de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan in de gemeente.

- ☐ Helemaal mee oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens
- ☐ Helemaal mee eens

Ik heb voldoende kennis om een goede controleur te zijn van het college.

- ☐ Helemaal mee oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens
- ☐ Helemaal mee eens

De belangen van onze gemeente worden goed behartigd in regionale samenwerkingsverbanden.

- ☐ Helemaal mee oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens
- ☐ Helemaal mee eens

Ik heb voldoende grip op de uitvoering van taken door andere partijen.

- ☐ Helemaal mee oneens
- ☐ Oneens
- ☐ Neutraal
- ☐ Eens

- Helemaal mee eens

Ik kan op een effectieve manier invloed uitoefenen op het werk dat door gemeenschappelijke regelingen wordt uitgevoerd.

- Helemaal mee oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Helemaal mee eens

De in regionale samenwerkingsverbanden genomen besluiten sluiten goed aan bij de wensen van de inwoners van onze gemeente.

- Helemaal mee oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Helemaal mee eens

Ik zou graag meer tijd willen besteden aan persoonlijke contacten met burgers, maar ik kom er niet aan toe.

- Helemaal mee oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Helemaal mee eens

De versterking van de griffie(r) en fractieondersteuning zal leiden tot minder tijdsbeslag.

- Helemaal mee oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Helemaal mee eens

Er zijn te weinig gemeenteraadsleden in verhouding tot het raadswerk; de raad moet groter worden.

- Helemaal mee oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Helemaal mee eens

De gemeenteraad als lekenbestuur is gedateerd.

- Helemaal mee oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Helemaal mee eens

Het raadswerk is complex.

- Helemaal mee oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Helemaal mee eens

Hoeveel uur per week bent u bezig met uw werkzaamheden als lid van de gemeenteraad?
(gemiddeld genomen)

- Minder dan 10 uur per week
- 11 tot 15 uur
- 16 tot 20 uur
- 21 tot 25 uur
- 26 tot 30 uur
- 31 tot 35 uur
- Meer dan 35 uur

Kunt u uw totale tijdsbesteding als raadslid globaal **in uren** verdelen over de volgende activiteiten?

❖ **Vergaderingen**

(raadsvergaderingen, commissievergaderingen, fractievergaderingen, coalitievergaderingen; inclusief voorbereidingen daarvan, zoals lezen van vergaderstukken, nota's, rapporten of contacten met ambtenaren)

- Minder dan 10%
- 10-20%
- 20-30%
- 30-40%
- 40-50%
- 50-60%
- 60-70%
- 70-80%
- 80-90%
- Meer dan 90%

❖ **Persoonlijk contact met (groepen van) burgers**

(Inspraakbijeenkomsten, hoorzittingen, voorlichtingscampagnes, buurtbijeenkomsten, werkbezoeken, politieke avond, spreekuur, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, belangenbehartigers; waar u als raadslid aanwezig bent geweest, zowel online als offline)

- Minder dan 10%
- 10-20%
- 20-30%
- 30-40%
- 40-50%
- 50-60%
- 60-70%
- 70-80%
- 80-90%

- Meer dan 90%

❖ **Vaststellen van de begroting, P&C cyclus, initiatiefvoorstellen, amendementen en moties**

- Minder dan 10%
- 10-20%
- 20-30%
- 30-40%
- 40-50%
- 50-60%
- 60-70%
- 70-80%
- 80-90%
- Meer dan 90%

❖ **Mondelinge en schriftelijke vragen, interpellaties, raadsonderzoeken of -enquêtes, rekenkamerfunctie**

- Minder dan 10%
- 10-20%
- 20-30%
- 30-40%
- 40-50%
- 50-60%
- 60-70%
- 70-80%
- 80-90%
- Meer dan 90%

❖ **De Jeugdwet**

(jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering, jeugdgezondheidszorg, preventie etc.)

- Minder dan 10%
- 10-20%
- 20-30%
- 30-40%
- 40-50%
- 50-60%
- 60-70%
- 70-80%
- 80-90%
- Meer dan 90%

❖ **De Participatiewet**

(ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking, zoals de doelgroepen Wwb, Wajong

en Wsw)

- ☐ Minder dan 10%
- ☐ 10-20%
- ☐ 20-30%
- ☐ 30-40%
- ☐ 40-50%
- ☐ 50-60%
- ☐ 60-70%
- ☐ 70-80%
- ☐ 80-90%
- ☐ Meer dan 90%

❖ **De Wmo 2015**

(mensen met beperkingen (verstandelijk, lichamelijk of psychisch), chronisch zieke mensen, ouderen, mensen met psychosociale problemen. Mensen die beroep moeten doen op maatschappelijke opvang, vrouwenopvang of beschermd wonen)

- ☐ Minder dan 10%
- ☐ 10-20%
- ☐ 20-30%
- ☐ 30-40%
- ☐ 40-50%
- ☐ 50-60%
- ☐ 60-70%
- ☐ 70-80%
- ☐ 80-90%
- ☐ Meer dan 90%

Geslacht

- ☐ Man
- ☐ Vrouw
- ☐ Anders

Leeftijd

- ☐ Jonger dan 30 jaar
- ☐ 30-39 jaar
- ☐ 40-49 jaar
- ☐ 50-59 jaar
- ☐ 60-64 jaar
- ☐ 65 jaar en ouder

Hoogste opleidingsniveau

- ☐ Voortgezet Onderwijs
- ☐ MBO
- ☐ HBO
- ☐ WO
- ☐ Anders

Hoeveel jaar bent u lid van de gemeenteraad?

- ☐ Korter dan 4 jaar
- ☐ 4 tot 8 jaar
- ☐ 8 tot 12 jaar
- ☐ Langer dan 12 jaar

In welke gemeente bent u actief?

- ☐ Amsterdam
- ☐ Rotterdam
- ☐ Den Haag
- ☐ Utrecht
- ☐ Eindhoven
- ☐ Groningen
- ☐ Tilburg
- ☐ Almere
- ☐ Breda
- ☐ Nijmegen
- ☐ Apeldoorn
- ☐ Haarlem
- ☐ Arnhem
- ☐ Enschede
- ☐ Haarlemmermeer
- ☐ Amersfoort
- ☐ Zaanstad
- ☐ 's Hertogenbosch

Hoeveel zetels heeft uw partij?

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ 6
- ☐ 7
- ☐ 8
- ☐ 9
- ☐ 10 of meer

Positie van de partij in de raad

- ☐ Coalitie
- ☐ Oppositie

Functie

- ☐ Fractievoorzitter
- ☐ Regulier raadslid
- ☐ Eenmansfractie

Heeft u naast uw raadswerk een baan?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Zo ja, voor hoeveel uur per week?

- ☐ Minder dan 10 uur per week
- ☐ 11-20 uur
- ☐ 21-30 uur
- ☐ Meer dan 30 uur

Heeft u een gezin met kinderen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Bent u lid van een vereniging?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

De Olympische Spelen 2021 worden in Tokio gehouden. Waar worden de Olympische Spelen 2021 gehouden?

- ☐ Amsterdam
- ☐ Londen
- ☐ Tokio
- ☐ Berlijn

Bijlage 3 – Informed consent formulier

Geacht raadslid,

Allereerst hartelijk voor uw deelname aan dit onderzoek. Middels deze vragenlijst wordt getracht de effecten van de decentralisaties in 2015 op de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid te onderzoeken. Het invullen van de enquête duurt maximaal 5 minuten en is anoniem. De waarborging van de anonimiteit staat bij ons hoog in het vaandel. In zeer uitzonderlijke gevallen kan het zo zijn dat de verzamelde data indirect te herleiden is tot een persoon. Alleen de onderzoeker heeft toegang tot de data en de onderzoeksgegevens worden bewaard voor een periode van 10 jaar. Belangrijk om te melden is dat bij de publicatie gegevens niet kunnen worden herleid tot een persoon.

Als u door wilt gaan naar de vragenlijst, dient u akkoord te gaan met onderstaande:

- U heeft bovenstaande informatie gelezen
- U geeft toestemming om uw antwoorden vertrouwelijk te gebruiken voor het onderzoek
- U vrijwillig deelneemt aan het onderzoek

Bijlage 4 – De Cronbach's alpha van de afhankelijke variabele

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
,843	7

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
Raadslid zijn in een grote stad is niet of nauwelijks te combineren met een normale baan.	20,82	28,243	,668	,812
Om het ambt naar behoren te kunnen vervullen, moet het raadslidmaatschap in mijn gemeente een fulltime functie worden.	21,02	30,717	,500	,835
Ik ben weinig op de hoogte van de ervaren problemen en zorgen van burgers in mijn gemeente.	21,13	27,983	,630	,817
Op basis van onderzoeken en rapporten neem ik een standpunt in over een bepaald onderwerp	21,05	29,691	,573	,826
Het debat in de raad wordt doorgaans gevoerd op de details.	21,22	26,929	,661	,811
De politieke agenda van de gemeenteraad wordt overwegend door ambtenaren en college bepaald.	21,20	27,097	,557	,830
Ik heb niet het gevoel dat het beleid wordt afgestemd op de lokale wensen en omstandigheden.	20,82	26,178	,632	,817

Bijlage 5 – De Cronbach's alpha van de onafhankelijke variabele

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
,924	6

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
Ik ervaar de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan in de gemeente.	11,90	25,217	,697	,921
Ik heb voldoende kennis om een goede controleur te zijn van het college.	11,57	24,215	,743	,915
De belangen van onze gemeente worden goed behartigd in regionale samenwerkingsverbanden.	11,60	23,677	,799	,908
Ik heb voldoende grip op de uitvoering van taken door andere partijen.	11,74	22,047	,840	,901
Ik kan op een effectieve manier invloed uitoefenen op het werk dat door gemeenschappelijke regelingen wordt uitgevoerd.	11,62	22,156	,797	,908
De in regionale samenwerkingsverbanden genomen besluiten sluiten goed aan bij de wensen van de inwoners van onze gemeente.	11,76	21,426	,827	,904

Bijlage 6 – De Cronbach's alpha van de mediërende variabele

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
,888	5

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
Ik zou graag meer tijd willen besteden aan persoonlijke contacten met burgers, maar ik kom er niet aan toe.	14,98	11,774	,727	,864
De versterking van de griffie(r) en fractieondersteuning zal leiden tot minder tijdsbeslag.	15,58	11,938	,730	,864
Er zijn te weinig gemeenteraadsleden in verhouding tot het raadswerk; de raad moet groter worden.	15,44	12,039	,674	,876
De gemeenteraad als lekenbestuur is gedateerd.	15,18	11,345	,764	,856
Het raadswerk is complex.	15,03	10,434	,762	,858

Bijlage 7 – Operationaliseringstabel

<i>Variabele</i>	<i>Indicator</i>	<i>Uitingsvormen</i>	<i>Meetniveau per item</i>	<i>Waarde per item</i>	<i>Meetniveau eindvariabele</i>	<i>Waarde eindvariabele</i>
Volks vertegenwoordi gende rol	Deeltijdkarakter	Raadslid zijn in een grote stad is niet of nauwelijks te combineren met een normale baan.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer hoog 2= Hoog 3= Neutraal 4= Laag 5= Zeer laag
		Om het ambt naar behoren te kunnen vervullen, moet het raadslidmaatschap in mijn gemeente een fulltime functie worden.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer hoog 2= Hoog 3= Neutraal 4= Laag 5= Zeer laag
	Persoonlijk contact met (groepen) burgers of activiteiten in maatschappelijke organisaties	Ik ben weinig op de hoogte van de ervaren problemen en zorgen van burgers in mijn gemeente.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer hoog 2= Hoog 3= Neutraal 4= Laag 5= Zeer laag
		Op basis van onderzoeken en rapporten neem ik een standpunt in over een bepaald onderwerp.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer hoog 2= Hoog 3= Neutraal 4= Laag 5= Zeer laag

*Decentralisaties
van 2015*

Controleren	Ik heb niet het gevoel dat het beleid wordt afgestemd op de lokale wensen en omstandigheden.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer hoog 2= Hoog 3= Neutraal 4= Laag 5= Zeer laag
Kaders stellen	Het debat in de raad wordt doorgaans gevoerd op de details.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer hoog 2= Hoog 3= Neutraal 4= Laag 5= Zeer laag
Agendafunctie	De politieke agenda van de gemeenteraad wordt overwegend door ambtenaren en college bepaald.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer hoog 2= Hoog 3= Neutraal 4= Laag 5= Zeer laag
Regionalisering	Ik ervaar de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan in de gemeente.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer laag 2= Laag 3= Neutraal 4= Hoog 5= Zeer hoog
	Ik heb voldoende kennis om een goede controleur te zijn van het college.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer laag 2= Laag 3= Neutraal 4= Hoog 5= Zeer hoog

Complexiteit

	De belangen van onze gemeente worden goed behartigd in regionale samenwerkingsverbanden.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer laag 2= Laag 3= Neutraal 4= Hoog 5= Zeer hoog
	Ik heb voldoende grip op de uitvoering van taken door andere partijen.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer laag 2= Laag 3= Neutraal 4= Hoog 5= Zeer hoog
	Ik kan op een effectieve manier invloed uitoefenen op het werk dat door gemeenschappelijke regelingen wordt uitgevoerd.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer laag 2= Laag 3= Neutraal 4= Hoog 5= Zeer hoog
	De in regionale samenwerkingsverbanden genomen besluiten sluiten goed aan bij de wensen van de inwoners van onze gemeente.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer laag 2= Laag 3= Neutraal 4= Hoog 5= Zeer hoog
Tijdsbesteding	Ik zou graag meer tijd willen besteden aan persoonlijke contacten met burgers, maar ik kom er niet aan toe.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer laag 2= Laag 3= Neutraal 4= Hoog 5= Zeer hoog
	De versterking van de griffie(r) en fractieondersteuning zal leiden tot minder tijdsbeslag.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens	Ratio	1= Zeer laag 2= Laag 3= Neutraal

			3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens		4= Hoog 5= Zeer hoog
	Er zijn te weinig gemeenteraadsleden in verhouding tot het raadswerk; de raad moet groter worden.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer laag 2= Laag 3= Neutraal 4= Hoog 5= Zeer hoog
Lekenbestuur	De gemeenteraad als lekenbestuur is gedateerd.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer laag 2= Laag 3= Neutraal 4= Hoog 5= Zeer hoog
	Het raadswerk is complex.	Ordinaal	1= Helemaal mee oneens 2= Oneens 3= Neutraal 4= Eens 5= Helemaal mee eens	Ratio	1= Zeer laag 2= Laag 3= Neutraal 4= Hoog 5= Zeer hoog

