

Participatie in het Raadswerk

Hoe de invulling van de traditionele rollen van raadsleden invloed heeft op de opvatting over participatie van raadsleden

Siebe van der Ende

Erasmus Universiteit Rotterdam, 511729

Master Beleid & Politiek

16.394 woorden

Begeleider: José Nederhand

Abstract

In dit onderzoek is onderzocht hoe de invulling van de traditionele rollen van raadsleden invloed heeft op de opvatting over participatie van die raadsleden. Raadsleden hebben drie rollen: kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend. De opvatting over participatie bestaat uit drie onderdelen: de rol van participatie, het effect van participatie en het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Om per rol ieder onderdeel van de opvatting over participatie uit te diepen zijn 15 raadsleden geïnterviewd, uit gemeentes van verschillende groottes en van verschillende partijen. Hieruit is gebleken dat de invloed van de invulling van de traditionele rollen op de opvatting over participatie van raadsleden verschilt per traditionele rol. Bij de kaderstellende rol wordt participatie voornamelijk ingezet om informatie op te halen bij de mensen en zo betere en rationelere besluiten te nemen. Bij de controlerende rol wordt participatie voornamelijk ingezet om de informatiekloof tussen raad en college te dichten. Ook wordt participatie in de controlerende rol ingezet om draagvlak te onderzoeken en te creëren. Bij de volksvertegenwoordigende rol gaat het om het betrokkener maken van bewoners, om het vertrouwen terug te winnen van de bewoners en om te zorgen dat de bewoners een inbreng kunnen hebben in een proces waar echt iets mee gedaan wordt. Dit onderzoek voegt een algemeen beeld van participatie in de traditionele rollen van raadsleden toe aan de theorie. Door deze toevoeging kan het werk van raadsleden beter begrepen worden, waardoor men beter weet hoe beleidsprocessen soepeler kunnen verlopen.

Inhoudsopgave

<i>Inleiding</i>	3	
Introductie		3
Onderzoeksvragen		4
Doelstelling onderzoek		4
Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie		4
Leeswijzer		5
<i>Theoretisch kader</i>	6	
Andere invulling traditionele rollen		6
Kaderstellende rol		7
Rol van participatie		7
Effect van participatie		8
Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie		8
Controlerende rol		9
Rol van participatie		9
Effect van participatie		10
Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie		10
Volksvertegenwoordigende rol		11
Rol van participatie		11
Effect van participatie		11
Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie		12
Conceptueel model		13
<i>Methodologie & Operationalisatie</i>	14	
Methodologie		14
Respondenten		14
Interviews		15
Betrouwbaarheid en validiteit		16
Operationalisatie		17
<i>Resultaten</i>	19	
Kaderstellende rol		19
Rol van participatie		19
Effect van participatie		20
Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie		22
Deelconclusie		23
Controlerende rol		24
Rol van participatie		24
Effect van participatie		25
Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie		27
Deelconclusie		29
Volksvertegenwoordigende rol		30
Rol van participatie		30
Effect van participatie		31
Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie		33
Deelconclusie		34
<i>Conclusie, Aanbevelingen & Discussie</i>	35	
Conclusie		35
Aanbevelingen		36
Discussie		38
<i>Referentielijst</i>	40	
<i>Bijlagen</i>	43	
Bijlage 1: Topiclijst		43
Bijlage 2: Codeboek		45
Bijlage 3 overzicht respondenten		46

Inleiding

Introductie

Gemeentes zijn de overheden die het dichtst bij de bevolking staan. Een goed werkende lokale overheid is cruciaal voor het functioneren van de maatschappij, zeker nu er steeds meer taken worden overgeheveld van het rijk naar de gemeentes (Rijksoverheid, 2022a). In de basis hoeft de bevolking maar één keer per vier jaar te stemmen voor de gemeenteraad. Echter zie je tegenwoordig dat gemeentes zich daar steeds ongemakkelijker bij voelen. Gemeentes willen de bevolking steeds meer betrekken bij de keuzes die ze maken en bewoners steeds meer de kans geven om invloed te hebben op hun besluiten (VNG, 2021). Daarnaast zien we tegenwoordig ook dat de bevolking zelf steeds meer initiatief neemt. Zo trekken burgercollectieven aan de bel bij de gemeente bij onderwerpen waar de politiek de handschoen nog niet heeft opgepakt, bijvoorbeeld bij de energietransitie (Binnenlands Bestuur, 2021).

Participatie, het betrekken van de bevolking bij lokaal beleid, bestaat voornamelijk uit twee delen: burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Als burgers zelf initiatief tonen en ideeën hebben is dat burgerparticipatie. Het faciliteren van die ideeën of het activeren van participatie is overheidsparticipatie. In dit stuk zal de focus liggen op beide en zal de overkoepelende term participatie worden gebruikt (Devas & Grant, 2003; Rijksoverheid, 2022c). Gemeenteraden hebben moeite met participatie. Gemeenteraden worstelen met de balans tussen richting en ruimte. Ze willen graag hun wettelijke taken uitvoeren en daarmee controle houden op het eindproduct, terwijl ze ook zien dat ze moeten loslaten en ook graag ruimte willen bieden aan initiatieven vanuit de bevolking (Binnenlands Bestuur, 2017).

Raadsleden moeten op een andere manier gaan werken om meer ruimte te geven voor participatie, om te zorgen dat er meer mensen gaan participeren en om te zorgen dat er betere resultaten uit participatie komen (Daenen, 2021; Lowndes, Pratchett & Stoker, 2001). Daarom wordt in dit onderzoek gekeken hoe raadsleden anders te werk gaan binnen hun traditionele rollen om participatie meer ruimte te geven. Gemeenteraadsleden hebben drie traditionele rollen: de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol (Van Ostaaijen, 2016; Peters & Castenmiller, 2020). Deze rollen zullen worden gekoppeld aan de drie onderdelen van de opvatting over participatie: de rol van participatie; het effect van participatie en het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie (Triviño Salazar, 2013; Heinelt, 2013; Denters & Klok, 2013; Alderliesten & Van der Sanden, 2021). De traditionele rollen en de onderdelen van participatie zullen in het theoretisch kader verder worden uitgediept. De focus in dit onderzoek zal voornamelijk liggen op hoe raadsleden participatie toepassen in hun werk, maar ook over hoe ze dit nog verder willen uitbreiden en welke moeilijkheden hierbij komen kijken.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daarom als volgt: **Hoe beïnvloedt de invulling van de traditionele rollen de opvatting over participatie van raadsleden en hoe gaan raadsleden hiermee om?** De deelvragen van dit onderzoek zijn: (1) *Wat zegt de theorie over de invulling van de traditionele rollen van raadsleden?* (2) *Wat zegt de theorie over de opvatting over participatie van raadsleden?* (3) *Hoe vullen raadsleden hun traditionele rollen in met betrekking tot participatie?* (4) *Op welke manier gebruiken raadsleden participatie in de uitvoering van hun traditionele rollen?*

Doelstelling onderzoek

Het doel van dit onderzoek is het construeren van theorie over de opvatting over participatie van raadsleden in verband met de invulling van hun traditionele rollen. Hierbij zal het niet alleen gaan om het effect op de opvatting over participatie, maar het zal ook gaan over hoe participatie wordt gebruikt binnen de invulling van de traditionele rollen. Dit onderzoek tracht een overzicht te geven hoe participatie in het werk van raadsleden terugkomt en tracht een beeld te schetsen of dit goed gaat of niet. Dit kan ervoor zorgen dat men in gemeenteland beter begrijpt hoe participatie kan worden toegepast in het raadswerk en hoe de processen daar eventueel voor kunnen worden aangepast.

Dit onderzoek is gedaan omdat er in gemeenteland de laatste jaren steeds meer een neiging is naar een participatieve democratie (Triviño Salazar, 2013). Door anderen wordt dit benoemd als een neiging naar een burgerdemocratie (Heinelt, 2013; Denters & Klok, 2013). Dit houdt in dat de lokale politiek het volk meer wilt betrekken in hun beslissingen, maar dit houdt ook in dat de bevolking steeds meer invloed wil hebben op de beslissingen van de lokale politiek. Het komt dus van twee kanten. Dit betekent dat er meer voor de burgers wordt georganiseerd om te participeren in de lokale democratie, maar dit betekent ook dat burgers meer behoefte hebben om te participeren (Triviño Salazar, 2013; Heinelt, 2013; Denters & Klok, 2013). Participatie werd vroeger vooral gezien als een middel om een oplossing te vinden voor een bepaald beleidsprobleem. Gemeentes wilden toen acteren aan de hand van verkregen informatie vanuit de bevolking (Michels & De Graaf, 2010). Tegenwoordig zie je dat participatie steeds meer wordt gezien als doel op zich, om beleid te legitimeren en om de lokale democratie gezond te houden (Van der Meer & Dekker, 2020; Triviño Salazar 2013; Wampler, 2004).

Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is vooral maatschappelijk relevant. Dit onderzoek probeert concrete aanbevelingen te vormen om het werk van gemeenteraden op het gebied van participatie soepeler te laten verlopen.

Gemeentes worstelen namelijk, zoals eerder besproken, met participatietrajecten. Deze worsteling kan zorgen voor een vertraging van de processen. Daarnaast kan het er ook voor zorgen dat de burgers geen vertrouwen meer hebben in de lokale politiek, omdat de burgers twijfelen of er goed beleid zal komen (VNG, 2017). Dit onderzoek richt zich op het vinden van een oplossing voor gemeentes die moeite hebben met de invulling van participatieprocessen, hier is namelijk nog niet veel onderzoek naar gedaan. Omdat iedere gemeente anders is zullen de oplossingen niet eenduidig of vanzelfsprekend zijn. Bij grotere gemeentes staat participatie bijvoorbeeld hoger op de agenda, terwijl kleinere gemeentes veel obstakels zien bij de implementatie (Gemeente.nu, 2022). Daarnaast is uit eerder onderzoek gebleken dat inwoners van grotere gemeentes minder participeren dan inwoners van kleinere gemeentes (McDonnell, 2019; van Houwelingen, 2017).

Wat betreft de wetenschappelijke relevantie probeert dit onderzoek een gat te vullen. Er is wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de manier waarop gemeentebesturen en gemeenteraden meer democratiegevoel en participatie kunnen bereiken (Heinelt, 2013; Denters & Klok, 2013), naar hoe bepaald beleid kan zorgen voor meer participatie (Wampler, 2004) en naar hoe contact tussen kandidaat-raadsleden en de bevolking al dan niet voor meer participatie kan zorgen (Cantoni & Pons, 2020). In de wetenschappelijke literatuur rondom dit onderwerp gaat het vooral over gemeentebesturen, en worden gemeenteraden buiten beschouwing gelaten. Ook in beleidsstukken ligt vaak alleen de focus op gemeentebesturen en niet op gemeenteraden (VNG, 2021). Dit onderzoek probeert dit gat in de literatuur op te vullen door te kijken naar hoe de invulling van de traditionele rollen in verband staat met de opvatting over participatie van raadsleden. Het is van belang dat dit gat wordt opgevuld, omdat dit kan bijdragen aan het begrijpen van de positie van raadsleden in participatietrajecten. Het is belangrijk dat deze positie van raadsleden wordt onderzocht, omdat geen enkel beleid kan worden goedgekeurd zonder instemming vanuit de gemeenteraad. Zo kan dit onderzoek ook bijdragen aan hoe beleid vorm zou moeten worden gegeven, omdat de positie van raadsleden dan beter kan worden begrepen.

Leeswijzer

In dit stuk zal eerst worden behandeld welke theoriën worden meegenomen in dit onderzoek en zal het conceptuele model worden gepresenteerd. Vervolgens wordt de methodologie beschreven en wordt de operationalisatie gepresenteerd. Dit wordt gevolgd door een analyse van de resultaten. In die analyse, en in de deelconclusies, zal de koppeling worden gemaakt met de theorie. Een conclusie, aanbevelingen voor de praktijk en een discussie worden tot slot gepresenteerd.

Theoretisch kader

In dit theoretisch kader zullen de theorieën uiteen worden gezet die nodig zijn voor dit onderzoek. Dit onderzoek gaat om het effect van de invulling van traditionele rollen op de opvatting over participatie van raadsleden. Deze opvatting bestaat uit drie delen: rol van participatie; effect van participatie en het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. De rol van participatie gaat om waar en hoe participatie een plek heeft binnen de processen van de gemeente. Het effect van participatie gaat om wat participatie zou moeten opleveren, wat raadsleden eruit willen halen en hoeveel macht participatie heeft binnen een proces. Het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie wordt meegenomen, omdat participatie vaak in samenspraak moet worden geïnitieerd en omdat het samenspel door de invulling van de rollen sterk beïnvloed kan worden. Raadsleden willen meer participatie, maar het is maar de vraag of college en ambtelijke organisatie daarop zitten te wachten (Triviño Salazar, 2013; Heinelt, 2013; Denters & Klok, 2013; Alderliesten & Van der Sanden, 2021).

Raad, college en ambtelijke organisatie zijn afhankelijk van elkaar om zo goed mogelijk te kunnen functioneren. Het beleid van het college wordt mede-opgesteld door de ambtelijke organisatie en moet goedgekeurd worden door de raad. De raad krijgt zonder de ambtelijke organisatie niet op tijd de stukken waarmee ze het college kunnen controleren en zonder het college of de raad heeft de ambtelijke organisatie geen kaders om naar te werken. Daarom is het belangrijk dat het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie goed aansluit op ieders wensen en behoeften (Van Ostaaijen, 2016; Peters & Castenmiller, 2020; Weterings, 2013; Patiëntenfederatie Nederland, 2021; Rijksoverheid, 2022b; Alderliesten & Van der Sanden, 2021).

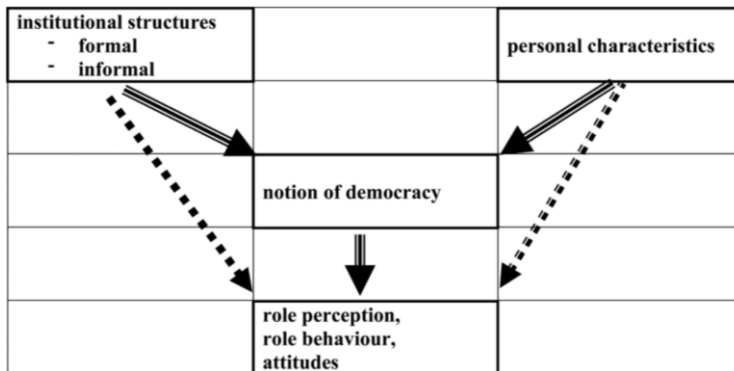
In het volgende stuk zal eerst vanuit de theorie worden beredeneerd waarom de invulling van de traditionele rollen door raadsleden is veranderd en nog steeds aan het veranderen is. Daarna zal per rol uiteen worden gezet wat de theorie zegt over de drie onderdelen van de opvatting over participatie met betrekking tot die rol, om zo een beeld te krijgen van wat de theoretische verwachtingen zijn. Hierna zal het conceptuele model worden gepresenteerd.

Andere invulling traditionele rollen

Dit onderzoek kijkt naar de invloed van een veranderende invulling van de traditionele rollen op de opvatting over participatie van raadsleden. Deze veranderende invulling heeft zijn basis in de rolperceptie van raadsleden, die volgens de theorie in de loop der jaren is veranderd (Heinelt, 2013). In dit stuk zal de theorie uiteen worden gezet waarop de verwachte verandering van de invulling van de traditionele rollen is gebaseerd.

Rolperceptie is de manier waarop een raadslid naar zijn/haar eigen rol kijkt in een groter geheel. De rolperceptie van het individu heeft invloed op het rolgedrag. Rolgedrag gaat over de

verschillen in gedrag tussen mensen met verschillende rolopvattingen. Een voorbeeld van rolgedrag bij raadsleden is het naar binnen, richting het stadshuis, of naar buiten, richting de lokale bevolking, gericht zijn (Reussing, 2014). Volgens Heinelt (2013) wordt de rolperceptie en het daarop volgende rolgedrag gevormd door het democratiebegrip, *notion of democracy*, van individuele raadsleden. Dit gaat over de individuele basisovertuigingen over democratie. Het democratiebegrip wordt gevormd door twee factoren: (1) de formele en informele structuren binnen de gemeente en (2) de persoonlijke karakteristieken van het raadslid. Dit alles is samengevat in *figuur 2.1* uit Heinelt (2013).



Figuur 2.1: het tot stand komen van rolopvatting en rolgedrag bij raadsleden volgens Heinelt (2013).

Over het algemeen is in de afgelopen periode de rolperceptie van raadsleden steeds meer naar buiten gericht, omdat raadsleden merken dat dat steeds noodzakelijker wordt om beleid succesvol te laten zijn. De rolperceptie is steeds participatiever geworden. Dit betekent dat raadsleden het in hun rol als raadslid steeds belangrijker vinden om de bevolking te betrekken bij de besluitvorming in de gemeenteraad (Edwards, 2001; Heinelt, 2013). In het vervolg van dit stuk zal per rol worden uitgelegd hoe dit vorm wordt gegeven.

Kaderstellende rol

In de kaderstellende rol geeft de gemeenteraad richting aan het college. De raad kan hierin initiatief nemen door een kader of opdracht op te stellen voor het college, maar het initiatief kan ook bij het college liggen door tussenvoorstellen aan de raad voor te leggen. Als het initiatief bij het college ligt kan het een keuze tussen meerdere opties voorleggen aan de raad, maar de kaderstellende rol kan bij initiatief van het college ook alleen het goed- of afkeuren van een plan zijn door de gemeenteraad (Van Ostaaijen, 2016; Peters & Castenmiller, 2020).

Rol van participatie

Nederlandse lokale politici halen graag informatie op bij lokale groeperingen en belangenorganisaties. Beide opties worden door meer dan driekwart van de lokale politici in Nederland die onderzocht zijn positief bevonden, respectievelijk 75,5% en 77,9%, dit valt te lezen in het onderzoek van Sweeting en Copus (2013). *Public meetings* daarentegen, dit zijn bijeenkomsten

waar de 'normale' burgers ook naartoe kan gaan, zijn minder populair. Hier staat maar de helft van de lokale politici in Nederland positief tegenover. Volgens de theorie willen lokale politici in Nederland binnen de kaderstelling qua participatie graag in gesprek met overkoepelende organisaties om een beter beeld te krijgen van de situatie. In deze rol is er minder enthousiasme om direct met burgers hierover in gesprek te gaan (Sweeting & Copus, 2013).

Koppenjan et al. (2007) gaat over volksvertegenwoordigers uit provinciale staten, echter zijn er wel degelijk verbanden te leggen met gemeenteraadsleden. Kaderstelling zit volgens Koppenjan et al. (2007) in een context van complexiteit, interdependentie en dynamiek. Dit valt op twee manieren te koppelen aan participatie. Allereerst kan participatie worden ingezet om een extra kijk te geven op een casus en zo kan participatie een manier bieden om meer duidelijkheid te verschaffen in een ingewikkelde casus. Anderzijds betekent dit wel dat participatie ook kan zorgen voor een toename in complexiteit, interdependentie en dynamiek, omdat het nóg meer belangen meeneemt in een casus (Koppenjan et al., 2007). Uit eerder aangehaalde onderzoeken blijkt dat raadsleden graag meer informatie ophalen over een casus in de kaderstelling (Sweeting & Copus, 2013).

Effect van participatie

Volgens Michels en de Graaf (2010) zijn er vier voornamelijke effecten van participatie. Twee hiervan zijn te betrekken op de kaderstellende rol. Volgens Michels en de Graaf (2010) zorgt participatie namelijk voor meer inclusie en voor een grotere kans voor mensen om hun stem te kunnen laten horen binnen de lokale politiek. Het laten horen van hun stem gebeurt in de meeste gevallen binnen de kaderstellende fase van een proces. Een ander effect uit Michels en de Graaf (2010) is het rationeler nemen van besluiten door raadsleden binnen de kaderstelling, namelijk op basis van publieke logica. Door de burgers mee te nemen in de kaderstellende fase van een proces staan de uiteindelijke gemaakte keuzes meer in contact met de bevolking, en heeft het daardoor een grotere kans van slagen (Michels & de Graaf, 2010).

Er is nog een ander effect van participatie binnen de kaderstelling uit een andere bron te halen. Volgens Sønderskov (2020) wordt participatie in de kaderstelling namelijk strategisch ingezet, omdat het effect van participatie simpelweg het vormen van betere besluiten is. Daarnaast vergroot participatie het eigenaarschap van een proces onder de bevolking. Ook leert het de inwoners over de complexiteit van politieke problemen. Het voordeel hiervan is dat burgers meer begrip hebben voor de politiek als ze snappen hoe complex bepaalde problemen zijn (Sønderskov, 2020).

Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie

Om iets te bewerkstelligen is het noodzakelijk dat de hele gemeente aan boord is. Ambtelijke organisatie en college kunnen allerlei ideeën hebben over wat ze willen met een gemeente, ze kunnen

niets voor elkaar krijgen zonder de steun van de gemeenteraad. Hierbij gaat het over de inhoud, maar ook over de processen. Gemeenteraden vinden bijvoorbeeld vaak iets van de mate van participatie in een proces. De kaderstelling van de gemeenteraad zorgt ervoor dat wethouders en ambtelijke organisatie dingen voor elkaar kunnen krijgen. Als de inhoudelijke en procedurele eisen verschillen tussen raad, college en/of ambtelijke organisatie kan er daarom moeite ontstaan in het samenspel (Agterbosch, Glasbergen & Vermeulen, 2007; Weterings, 2013).

Volgens Sønderskov (2020), een studie die gaat over de situatie in Noorwegen, willen vooral de gemeentelijke organisaties de bevolking meenemen. Hierin wordt dus gesteld dat college en ambtelijke organisatie hier enthousiast over zijn, en dat raadsleden hier minder motivatie voor hebben (Sønderskov, 2020). Dit zal in dit onderzoek worden getoetst, zeker omdat dit met de gemeentelijke structuren in Nederland onwaarschijnlijk lijkt. Dit gezien de rollen van raadsleden als volksvertegenwoordigers, tegenover de taken van college en ambtelijke organisatie als uitvoerders (Van Ostaaijen, 2016; Peters & Castenmiller, 2020).

Controlerende rol

In de controlerende rol kijkt de gemeenteraad of het college zich houdt aan de gemaakte afspraken. Hierin gaat het om de controle van de wettelijke taken, maar ook controle van de kaders die eerder zijn gesteld. Het controleren gebeurt door mondelinge, schriftelijke en/of technische vragen te stellen aan het college of door in debat te gaan met het college (Van Ostaaijen, 2016; Peters & Castenmiller, 2020).

Rol van participatie

Volgens Koppenjan et al. (2007) zit er een kloof tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders wat betreft informatie. Dit komt vooral naar voren in de controlerende rol. De rol van participatie binnen de controlerende rol is het dichten van deze informatiekloof. Fraanje (2015) zegt dat dit bijvoorbeeld kan door het versterken van de ombudsfunctie van raadsleden en door meer te richten op hoorzittingen met burgers dan op het interne vergaderen binnen de gemeente. Dit valt volgens Fraanje (2015) onder de volksvertegenwoordigende rol. In dit onderzoek zal dit echter worden betrokken in de invulling van de controlerende rol, omdat een informatiekloof tussen raad en college vooral een effect heeft op hoe de raad het college kan controleren.

De eerder genoemde hoorzittingen waarin raadsleden in gesprek gaan met de burgers worden gezien als een goede manier waarop de politici kunnen uitleggen en beargumenteren wat ze willen gaan doen en wat er speelt. Bovendien heeft participatie hierin ook een rol als vergroter van het mandaat van de raadsleden. Dit kan gezien worden als een soort controleren vroeg in het proces met de burgers, om te kijken wat de burgers wel of niet zien zitten (Sønderskov, 2020). Echte controle

vanuit de bevolking, door middel van tevredenheids- en klachtonderzoeken zijn niet populair onder de Nederlandse lokale politici. Dit blijkt uit het onderzoek van Sweeting en Copus (2013). Hierover staan respectievelijk maar 33,1% en 36,3% van de onderzochte Nederlandse lokale politici positief tegenover. In Nederland willen lokale politici liever echt in gesprek met de burgers of met overkoepelende organisaties (Sweeting & Copus, 2013).

Effect van participatie

Het beoogde effect van participatie binnen de controlerende rol is dat participatie ervoor zorgt dat proces en uitkomst beter gelegitimeerd zijn, omdat de bevolking er iets over te zeggen heeft gehad. Als veel burgers hebben meegepraat over een onderwerp dan is het waarschijnlijker dat de burgers tevreden zijn met het uiteindelijke besluit en uiteindelijke resultaat (Michels & de Graaf, 2010; Radzik-Maruszak & Haveri, 2020). Participatie legitimeert beleid, omdat participatie accountability oplevert. Accountability verspreidt de autoriteit over verschillende takken van de overheid, geeft de bevolking de mogelijkheid om de overheid passief te controleren door verkiezingen en geeft de bevolking mogelijkheden om de overheid actief te controleren (Devas & Grant, 2003; Wampler, 2004). Volgens Devas & Grant (2003) is accountability de sleutel tot meer responsiviteit bij onder andere de armere delen van de bevolking.

Een ander beoogd effect van participatie binnen de controlerende rol is het creëren van een proactieve democratie en het voorkomen van een reactieve democratie door vroeg met groepen bewoners in gesprek te gaan. Als men namelijk te laat in gesprek gaat met bewoners dan zitten de politici al in de patronen die moeilijk veranderd kunnen worden. Te vroeg in gesprek gaan zorgt er daarentegen weer voor dat de bewoners niet concreet genoeg kunnen meedenken (Sønderskov, 2020).

Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie

De gemeentelijke structuren verschillen per land, daarom is het moeilijk om buitenlandse voorbeelden te gebruiken en die te spiegelen aan de Nederlandse situatie. Echter zijn er voor de controlerende rol wel onderdelen te halen uit onderzoeken over Deense en Noorse gemeentes. In Deense gemeentes is het namelijk zo dat de uitvoering vooral intern ligt, dus bij de ambtelijke organisatie en dat raadsleden zich daar niet heel veel mee bemoeien. Raadsleden hebben daar vooral een 'guardian role'. Hier is dus de controlerende rol het belangrijkste voor raadsleden en ontfermen ambtenaren zich over de uitvoering en dus ook het betrekken van burgers (Hansen, 2001).

In Oslo, Noorwegen, is er een experiment geweest met 'city cabinets'. Hierbij werden een soort ministersploegen aangesteld per gemeente. Dit is vergelijkbaar met het Nederlandse systeem met wethouders. Hierin werden juist deze 'ministers' vooral gezien als de 'guardian dogs'. Daar

hadden de 'ministers' een ombudsfunctie, terwijl dat in Nederland bij de raadsleden ligt. Deze theorie verwacht dus dat de ombudsfunctie vooral bij het college ligt en niet bij de raadsleden (Baldersheim, 1992).

Volksvertegenwoordigende rol

De volksvertegenwoordigende rol vormt de verbinding tussen gemeenteraad en inwoners. De volksvertegenwoordigende taken zijn het benaderbaar zijn voor en het contact leggen met de inwoners. Het is de taak van de raad om de stem van het volk te vertalen naar de gemeentepolitiek (Van Ostaaijen, 2016; Peters & Castenmiller, 2020). Dit gebeurt in de eerste plaats met verkiezingen, maar steeds vaker vinden raadsleden dit niet genoeg (Triviño Salazar, 2013; Heinelt, 2013; Denters & Klok, 2013).

Rol van participatie

In de volksvertegenwoordigende rol is het de verantwoordelijkheid van raadsleden om de burgers te betrekken in hun werk als raadslid. Hierin moeten de raadsleden lef tonen en in discussie durven gaan met bewoners. Participatie speelt hierin dus de rol van het contact tussen raad en burgers. Dit is belangrijk omdat raadsleden *political goods* moeten 'verkopen' aan hun kiezers, maar vooral ook aan andere burgers. De moeilijkheid die hierin naar voren komt voor raadsleden is het bepalen hoeveel en welke invloed de burgers moeten hebben binnen een proces. Het is namelijk aan de raad om dat te bepalen en/of te bewaken (Sønderskov, 2020).

Raadsleden vinden eens in de vier jaar stemmen door de bevolking niet genoeg. Radzik-Maruszak en Haveri (2020) zeggen over de rol van de burgers in de gemeentepolitiek: "*The role of the citizen cannot be limited to passive voting.*" Dit houdt in dat eens in de vier jaar stemmen niet genoeg is, omdat de problemen steeds ingewikkelder worden. Bovendien zit er een gat tussen de verwachtingen van de inwoners en de acties die ondernomen worden door raadsleden. Door participatie krijgen raadsleden meer een idee over wat er speelt in de samenleving. Zo kunnen zij acties ondernemen die meer aansluiten bij de behoeftes van de inwoners (Radzik-Maruszak & Haveri, 2020).

Effect van participatie

Van de effecten van participatie die worden genoemd in Michels en de Graaf (2010) zijn er twee relevant binnen de volksvertegenwoordigende rol. Eén hiervan is al genoemd bij de kaderstellende rol: het zorgen voor meer inclusie, omdat mensen meer hun stem kunnen laten horen. Dit is ook van toepassing bij de volksvertegenwoordigende rol, omdat het meer mensen laat meedoen en omdat het volk in zekere zin meer wordt vertegenwoordigd. Dit effect zal vallen onder de kaderstellende rol

bij de resultaten. Het andere effect uit Michels en de Graaf (2010) is het bevorderen van het publieke debat. Omdat meer mensen weten waar het over gaat kunnen burgers beter hun zorgen of meningen uiten betreffende een onderwerp (Michels & de Graaf, 2010). Volgens Radzik-Maruszak en Haveri (2020) is het belangrijkste effect van participatie binnen de volksvertegenwoordigende rol het feit dat burgers zelf iets te zeggen hebben over hoe ze bestuurd worden.

Sønderskov (2020) stelt dat participatie in de volksvertegenwoordigende rol vooral zorgt voor het betrokkener maken van de burgers. Volgens haar lost het het probleem op wat wordt veroorzaakt door lage opkomst bij verkiezingen. "*Meer invloed van de burgers op politieke besluiten heelt de democratische kwalen*", zo stelt zij letterlijk. Zo wordt participatie in zekere zin ingezet als opvulling van de missende opkomst bij de verkiezingen. Het valt ook niet uit te sluiten dat het voor meer opkomst kan zorgen bij de eerstvolgende verkiezingen. Als burgers goed meegenomen worden bij politieke besluiten zit er een bijkomend voordeel bij, namelijk dat inwoners meer gemotiveerd zijn om te participeren bij een later proces als ze bij een eerder proces gehoord worden. Volgens Sønderskov (2020) willen raadsleden hierin participatie vooral inzetten om de representativiteit te vergroten van hunzelf, niet om nieuwe geluiden te horen. Dit komt omdat raadsleden niet willen dat alleen de usual suspects meeparticiperen (Sønderskov, 2020).

Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie

Wat betreft de volksvertegenwoordigende rol is het moeilijk te zeggen hoe dit in het samenspel effect heeft. In Güemes & Resina (2019) is wel te zien dat raadsleden steeds vaker van ambtenaren verwachten dat zij meer met burgers in gesprek gaan. Raadsleden geven daar ook steeds vaker de opdracht voor. Ook is openheid vanuit het college en de ambtelijke organisatie een belangrijk punt. Wat betreft het samenspel binnen de volksvertegenwoordigende rol willen raadsleden dus vooral dat niet alleen raad, maar ook college en ambtelijke organisatie naar de burgers toe gaan (Güemes & Resina, 2019).

Participatie wordt in de volksvertegenwoordigende rol ook ingezet om de macht te vergroten. Raadsleden zullen zichzelf vanuit de volksvertegenwoordigende rol namelijk meer macht toe-eigenen op vlakken waar ze als raadslid misschien weinig of niets over te zeggen hebben. Dit komt omdat sommige raadsleden de volksvertegenwoordigende rol als superieur zien. Een raadslid kan hierdoor bijvoorbeeld in de kaderstelling ook gaan nadenken over hoe de uitvoering zou moeten zijn, terwijl dat de taak van het college is. Zo wordt in zekere zin de volksvertegenwoordigende rol als superieur gezien en wordt participatie dus ingezet als manier om als raadslid meer macht toe te eigenen (VNG, 2004).

Conceptueel model

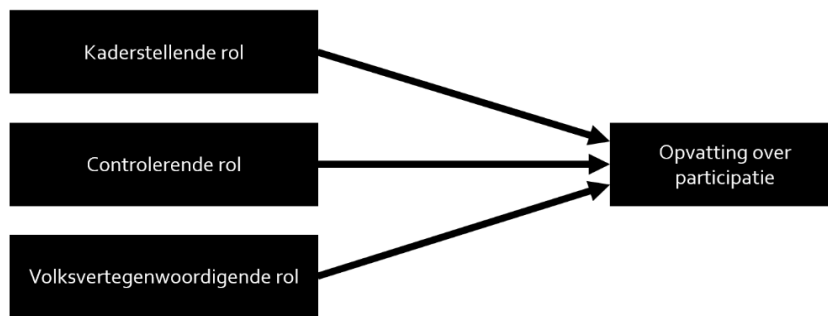
Dit onderzoek richt zich op de manier waarop de invulling van de traditionele rollen invloed heeft op de opvatting over participatie van raadsleden. Dit zal per rol worden bekeken. Daarom zijn in het conceptuele model de drie rollen los van elkaar gekoppeld aan de opvatting over participatie. De opvatting over participatie bestaat uit: de rol van participatie; het effect van participatie en het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Per rol zijn er, zoals eerder uiteengezet, verwachtingen voor ieder onderdeel van de opvatting over participatie.

De verwachtingen naar aanleiding van de theorie zijn als volgt per rol. Binnen de kaderstellende rol heeft participatie de rol als bron van extra informatie om een zo goed mogelijke beslissing te nemen in de kaderstelling (Koppenjan et al., 2007; Sweeting & Copus, 2013). Het effect van participatie is het nemen van betere besluiten en het creëren van meer begrip voor besluiten onder de burgers (Michels & de Graaf, 2010; Sønderskov, 2020). Wat betreft het samenspel gaat het om het feit dat de kaderstelling belangrijk is, omdat college en ambtelijke organisatie moeten doen wat de kaderstelling van de raad vaststelt. Als raad, college en ambtelijke organisatie niet op één lijn zitten kunnen er spanningen ontstaan (Agterbosch, Glasbergen & Vermeulen, 2007; Weterings, 2013; Sønderskov, 2020).

In de controlerende rol wordt verwacht dat participatie twee rollen heeft: het dichten van de informatiekloof tussen raad en college en het vergroten van het mandaat van raadsleden (Koppenjan et al., 2007; Sønderskov, 2020). De effecten van participatie zijn het beter legitimeren van beleid, het verhogen van de responsiviteit onder de armere delen van de bevolking en het creëren van een proactieve democratie in een gemeente (Michels & de Graaf, 2010; Radzik-Maruszak & Haveri, 2020; Devas & Grant, 2003; Sønderskov, 2020). Voor het samenspel zal er gekeken worden in hoeverre raadsleden, zoals in Denemarken, de controlerende rol het belangrijkste vinden. Daarnaast zal er worden gekeken of, zoals in Noorwegen, de ombudsfunctie vooral bij het college ligt en niet bij de raadsleden (Hansen, 2001; Baldersheim, 1992).

Bij de volksvertegenwoordigende rol wordt verwacht dat participatie een rol heeft in het overtuigen van de bevolking van een bepaald besluit en het vergroten van de macht van de raadsleden, richting burgers en richting de andere gemeentelijke onderdelen (Sønderskov, 2020; Radzik-Maruszak & Haveri, 2020). Het effect van participatie is de bevordering van het publieke debat, zorgen dat burgers iets te zeggen hebben over hoe ze bestuurd worden en het betrouwbare maken van de burgers binnen de gemeentepolitiek (Michels & de Graaf, 2010; Sønderskov, 2020; Radzik-Maruszak & Haveri, 2020). Voor het samenspel gaat het erom dat de raad steeds vaker van college en ambtelijke organisatie verwacht dat zij de inwoners meer meenemen, raadsleden eisen meer openheid van college en ambtelijke organisatie en raadsleden eisen zichzelf meer macht toe vanuit de volksvertegenwoordigende rol (Güemes & Resina, 2019; VNG, 2004).

In het conceptuele model staat de verwachting dat de invulling van de traditionele rollen individueel invloed hebben op de opvatting over participatie. Er is voor gekozen om de individuele verwachtingen niet toe te voegen aan het conceptuele model, vanwege de leesbaarheid. Het conceptuele model is in *figuur 2.3* te zien.



Figuur 2.3: Het conceptuele model

Methodologie & Operationalisatie

In dit onderzoek wordt dus gekeken hoe de invulling van de traditionele rollen effect heeft op de opvatting over participatie van raadsleden. Dit is op een kwalitatieve manier onderzocht, door middel van vijftien semi-gestructureerde interviews met gemeenteraadsleden.

Methodologie

Er is gekozen voor semi-gestructureerde interviews om zoveel mogelijk de diepte in te kunnen gaan en zo te achterhalen hoe raadsleden hun traditionele rollen invullen en hoe zij denken over participatie. Semi-gestructureerde interviews zijn hiervoor de beste optie omdat van tevoren goed bepaald kan worden waarover het moet gaan in de interviews, maar in tegenstelling tot gestructureerde interviews of enquêtes is er ook een mogelijkheid om door te vragen. Dit is een prettig methode voor dit onderzoek omdat hierdoor de interviews zo open als mogelijk benaderd kunnen worden en er genoeg ruimte was om onderwerpen uit te diepen (Adams, 2015; Babbie, 2016).

Respondenten

Er zijn vijftien interviews afgenomen met gemeenteraadsleden. Allereerst zijn uit de contacten van de onderzoeker enkele respondenten gekomen. Hierbij is gekozen voor raadsleden van zoveel mogelijk verschillende politieke partijen, met ook een goede verdeling tussen raadsleden van landelijke en lokale partijen, om zo een zo gevarieerd mogelijke respondentengroep te vormen. Daarna is er gekozen voor een snowball sampling, er is namelijk aan die respondenten gevraagd of zij

nog raadsleden wisten die geïnterviewd konden worden, waar de resterende respondenten uit zijn gehaald (Babbie, 2016).

De respondenten stelden andere raadsleden voor die van andere partijen waren. Zo zijn alle raadsleden van lokale partijen van verschillende partijen en zijn er zo min mogelijk respondenten van dezelfde landelijke partij. Er is één landelijke partij met drie raadsleden vertegenwoordigd, twee partijen met twee raadsleden en de rest van de respondenten van landelijke partijen zijn van unieke partijen. Zo ontstond er een gevarieerde groep respondenten. Een bijkomstigheid was dat de respondenten die geïnterviewd zijn gevarieerde blikken op participatie bleken te hebben: de een vond participatie belangrijker dan de ander. Ook is er gekeken naar de grootte van de gemeentes waar de raadsleden actief zijn. Er is geprobeerd om een zo gelijk mogelijke verdeling te krijgen van raadsleden uit kleine, middelkleine, middelgrote en grote gemeentes. Zo is getracht een zo representatief mogelijke groep respondenten te interviewen (Van Thiel, 2010). Uiteindelijk zijn er wel meer mensen geïnterviewd uit middelkleine gemeentes, omdat er meer respondenten uit middelkleine gemeentes bereid waren mee te doen. Een overzicht van de respondenten is te vinden in *bijlage 3*.

De interviews zijn met toestemming van de respondenten opgenomen en voor zeven jaar op een veilige plaats opgeslagen, evenals de transcripten. De respondenten hebben een formulier ondertekend waarmee ze toestemming geven voor het gebruik van de interviews. De interviews zijn vervolgens gecodeerd met de webversie van atlas.TI. Dit coderen is gebeurd aan de hand van het codeboek in *bijlage 2*. Dit codeboek is opgesteld aan de hand van de operationalisatie die later in dit stuk zal volgen.

Interviews

In de interviews ging het eerst over de traditionele rollen van raadsleden in zijn algemeenheid. Er is per rol; kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend; gevraagd hoe de betreffende respondent zichzelf ziet. Dit is eerst gevraagd zonder participatie erbij te betrekken, om zo een algemeen beeld te krijgen van het raadslid. Hierbij is ook ingegaan op of zij het anders zouden willen invullen en of er ruimte is om dit anders in te vullen. Vervolgens is er ingegaan op participatie. Allereerst is er gevraagd naar hoe belangrijk de respondenten participatie vinden en hoe ze participatie invulling geven binnen de traditionele rollen. Hierna is gevraagd naar de effecten van participatie. Dit is op deze manier opgebouwd om de raadsleden eerst algemeen iets over participatie te kunnen laten zeggen en vervolgens specifiekere vragen te stellen over de onderdelen van de opvatting over participatie. Het samenspel werd op het laatste apart behandeld, daarin werd ook de koppeling getrokken met de traditionele rollen en het samenspel. Ook werd er afsluitend nog gevraagd hoe het samenspel zou kunnen verbeteren.

In *bijlage 1* is in de topiclijst te zien dat het gaat over de participatieve democratische rolopvatting. Dit is de term die in de interviews gebruikt is voor de manier waarop raadsleden participatie gebruiken in hun werk en hoe zij kijken naar participatie. Deze term komt voort uit de theorie van Triviño Salazar (2013). Vervolgens is gekeken in hoeverre dit uitvoerbaar is binnen de manier waarop het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie op dit moment tot stand komt. Ook hierbij is gekozen om eerst vrij algemene vragen te stellen en vervolgens specifiekere vragen te stellen. De topiclijst was een richtlijn, in de praktijk werd er veel doorgevraagd om te proberen het maximale uit ieder interview te halen. Dit onderzoek is deductief, maar geeft ook ruimte om inductieve resultaten op te halen. Hiervoor is gekozen omdat er uit de theorie nog niet al te veel te halen was om te toetsen aan de praktijk, daarom heeft dit onderzoek ook een inductief element.

Betrouwbaarheid en validiteit

Bij betrouwbaarheid gaat het erom dat er accuraat en zonder fouten gemeten wordt in het onderzoek (Babbie, 2016). Dit wordt in dit onderzoek gewaarborgd door het doen van semi-gestructureerde interviews. Allereerst omdat de vragen en richtlijnen van de interviews op basis van theorie zijn voortgekomen. Hiermee wordt gezorgd dat de goede onderwerpen onderzocht zijn en dat de vragen op een theoretische basis terug kunnen vallen. Ook zijn de interviews als trechters opgebouwd per onderwerp: een onderwerp wordt breed en algemeen aangesneden, om vervolgens specifieker door te vragen naar het onderwerp waarover de onderzoeker iets moet weten. Dit om er voor te zorgen dat er ook een algemener beeld van de respondent is en om te zorgen dat de specifieke vraag niet uit de lucht komt vallen en zo een verkeerd antwoord kan opleveren. Betrouwbaarheid gaat ook om het feit of het onderzoek bij herhaling hetzelfde resultaat zou opleveren (Babbie, 2016). Dit wordt gewaarborgd door de semi-gestructureerde interviews. Alle respondenten hebben dezelfde soort vragen gekregen. De diversiteit van de respondentengroep draagt hier ook aan bij.

Een onderzoek is intern valide als de onderzoeker andere factoren die het resultaat konden beïnvloeden heeft uitgesloten (Van Thiel, 2010). Dit is in dit onderzoek gedaan door veel verschillende variabelen mee te nemen in de interviews. Vooral het meenemen van het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie heeft hieraan bijgedragen, omdat het raadswerk flink beïnvloed wordt door dat samenspel. Zo is dus gekeken naar het raadswerk an sich, maar ook naar het raadswerk binnen het gemeentelijke samenspel. Onderzoeken zijn extern valide als de resultaten generaliseerbaar zijn (Van Thiel, 2010). In dit onderzoek is dat gewaarborgd door een diverse groep respondenten te interviewen met veel verschillende achtergronden: wat betreft gemeenten, partijen en als bijkomstigheid hoe belangrijk een ieder participatie vond. Zo is gepoogd een algemeen beeld te verkrijgen van raadsleden in Nederland.

Operationalisatie

Op de volgende pagina is *figuur 3.1*, de operationalisatie, te vinden. De bedoeling van een operationalisatie is om variabelen meetbaar te maken, via dimensies en indicatoren (Babbie, 2016). De operationalisatie is opgesteld aan de hand van het theoretisch kader. De operationalisatie is per rol opgedeeld en per onderdeel van de opvatting over participatie zijn drie indicatoren opgesteld per rol. Deze operationalisatie maakt de verwachtingen uit de theorie duidelijk. Zo kan er goed gekeken worden of de resultaten overeenkomen met de verwachtingen uit het theoretisch kader.

Kaderstellende rol		Indicatoren
Rol van participatie	Informatie ophalen bij lokale groeperingen en belangenorganisaties	
	Direct met burgers in gesprek	
	Participatie als tegengas tegen complexiteit, interdependentie en dynamiek	
Effect van participatie	Meer inclusie, mensen meer hun stem laten horen	
	Het rationeler nemen van besluiten	
	Het vormen van betere besluiten	
Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie	Heel de gemeente moet aan boord zijn	
	College en ambtelijke organisatie willen liever participatie in de kaderstelling	
	Raad wilt liever participatie in de kaderstelling	
Controlende rol		Indicatoren
Rol van participatie	Het dichten van de informatiekloof tussen raad en college	
	Vergroten van het mandaat van raadsleden	
	Niet enthousiast over tevredenheids- en klachtonderzoeken	
Effect van participatie	Betere legitimatie van proces en uitkomst	
	Meer responsiviteit onder armere deel van de bevolking	
	Het creëren van een proactieve democratie	
Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie	Raadsleden hebben de controlerende rol als voornaamste rol	
	Ombudsfunctie voor raadsleden	
	Ombudsfunctie voor college	
Volkvertegenwoordigende rol		Indicatoren
Rol van participatie	Als contact tussen raad en burgers	
	Eens in de vier jaar stemmen is niet genoeg, participatie als aanvulling	
	Wensen van inwoners en de acties van raadsleden dicht bij elkaar brengen	
Effect van participatie	Bevorderen publiek debat	
	Burgers hebben wat te zeggen over hoe ze bestuurd worden	
	Oplossing voor lage opkomst verkiezingen	
Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie	Raad wil dat ambtelijke organisatie meer naar de mensen toe gaat	
	Meer openheid vanuit college en ambtelijke organisatie geëist	
	Raadsleden op de stoel van de uitvoerder	

Figuur 3.1: Operationalisatie

Resultaten

In het resultatenhoofdstuk zullen de resultaten uit de interviews worden geanalyseerd. Zoals eerder vermeld zijn er vijftien raadsleden geïnterviewd uit gemeenten van verschillende groottes. Er zal per traditionele rol worden gekeken wat voor effect de invulling van die rol heeft op de opvatting over participatie van raadsleden. Dit zal per rol worden onderverdeeld in drie delen: rol van participatie; effect van participatie en het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Aan het eind van ieder stuk zal er een deelconclusie worden gepresenteerd over die desbetreffende rol.

In de interviews is, zoals eerder vermeld, aan het begin de respondenten gevraagd hoe zij bij voorkeur de drie traditionele rollen van raadsleden invullen. Dit werd los van participatie gevraagd, omdat dat later werd voorgelegd aan de respondenten. De invulling van het raadswerk verschilt veel per respondenten en zo kan ook goed worden gekeken wat de verschillende invullingen en opvattingen voor effect hebben op de opvatting over participatie van de respondenten. Alle respondenten vinden participatie zeer wenselijk, echter hangt hun persoonlijke invulling van participatie samen met hun invulling van de traditionele rollen.

Kaderstellende rol

Rol van participatie

Participatie wordt door de respondenten in de kaderstellende rol bij voorkeur vroeg in het proces gezien. Raadsleden zien participatie in de kaderstellende rol namelijk als het ware als een soort vooronderzoek. Raadsleden vinden het in de kaderstellende rol belangrijk dat zij als raad vroeg worden meegenomen in het proces. Ook willen de respondenten dat participatietrajecten vroeg in het proces plaatsvinden. Dit wordt belangrijk gevonden omdat de raad hierdoor eerder weet wat er speelt onder de bewoners en zo betere kaders kan stellen. Participatie is in de kaderstelling, zoals verwacht in het theoretisch kader, een vorm van tegengas tegen de complexiteit, interdependentie en dynamiek die de raadsleden in de weg zitten in de kaderstelling (Koppenjan et al., 2007). Dit gebeurt door het verzamelen van meer informatie voor de kaderstelling door middel van participatie. Respondent 1 zegt dat participatie goed is in de kaderstelling, maar stelt wel dat er echt wat uit moet komen: *“Je moet niet participeren om het participeren, je moet echt duidelijk maken wat voor invloed de burgers hebben en wat jij als gemeente van ze wil.”* Respondent 1 geeft hierin een voorbeeld dat de gemeente bij wijze van spreken een participatietraject wil om te beslissen of er 15 of 20 woningen komen in een woonwijk, terwijl de bewoners denken dat de vraag is of die woonwijk er überhaupt wel of niet komt.

Verwachtingsmanagement richting de bewoners wordt dus als één van de belangrijkste dingen genoemd over participatie in de kaderstellende rol. In de kaderstellende rol vinden de

respondenten het ook belangrijk dat er zoveel mogelijk burgers mee kunnen doen. Daarom vindt onder andere respondent 15 het online participeren een goed idee: *"Ik ben wel fan van het zoveel mogelijk digitaal doen, want er zijn genoeg mensen die in het spitsuur van het leven geen tijd hebben om in een zaaltje geeltjes te zitten plakken."*

Uit de interviews is de verwachting die voortkwam uit het onderzoek Sweeting en Copus (2013), dat Nederlandse lokale politici liever in gesprek gaan met overkoepelende organisaties dan met burgers zelf, niet te bevestigen. Enkel respondent 8 zegt op een gegeven moment over nieuwe ideeën vanuit de bevolking dat dat makkelijker gaat met bijvoorbeeld een bewonerscommissie dan met individuele inwoners. Voor veel respondenten is het echter om het even en sommigen spreken uit dat ze liever direct met burgers in contact staan. Respondent 12 gaat zelfs tegen de bevinding van respondent 8 in, zij staat namelijk open voor goede ideeën: *"vooral vanuit bewoners en niet vanuit organisaties want die willen gewoon subsidie."* Respondent 7 praat liever direct met burgers omdat deze respondent het belangrijk vindt dat de zaken worden neergezet bij de eindgebruikers, namelijk de bevolking, evenals respondent 14.

Effect van participatie

In het theoretisch kader werd verwacht dat één van de meest prominent effecten van participatie in de kaderstelling het zorgen voor meer inclusie zou zijn (Michels & de Graaf, 2010). Dit blijkt ook uit de interviews. De respondenten vinden het belangrijk dat de inwoners hun stem kunnen laten horen. Door vroeg participatie in te brengen in een proces weten de mensen waar de gemeente mee bezig is en kunnen zoveel mogelijk mensen hun mening erover geven. In de gemeente waar respondent 6 actief is gaan iedere week twee raadsleden in gesprek met mensen in de wijk. Zo probeert die gemeente een zo representatief mogelijke groep te spreken. Volgens respondent 10 is het belangrijk om mensen hun stem te laten horen om zo als gemeenteraad alle relevante argumenten op tafel te krijgen. Volgens respondent 7 hangt het van het onderwerp af hoe ver de gemeente wilt gaan om de mensen te horen: *"Nu is het luisteren, geen cocreatie. Dat is nog een stap verder. Soms wil de gemeente cocreëren, soms wil de gemeente alleen informeren. Dat verschilt per onderwerp."*

Dit herkent respondent 15 ook en geeft ook aan hoe cruciaal dat is: *"maatwerk bij het onderwerp is het belangrijkste. En zorg er vooral voor dat je de mensen bereikt die je normaal niet zou bereiken."* Dit is om in ieder onderwerp te kunnen bereiken dat meer mensen hun stem kunnen laten horen. Volgens respondent 4 is het beoogde effect dat de inwoners weten wat er gaat gebeuren in de gemeente, maar ook dat de gemeente weet dat de uitkomsten die ze voor ogen hebben gedragen worden door de meerderheid van de mensen die ermee te maken hebben. Dat laatste is volgens respondent 14 vooral belangrijk om te doen aan het begin van een proces:

"begin nou eens met participatietrajecten, in plaats van ermee te eindigen. Het is vaak zo dat het plan helemaal wordt uitgewerkt, wat ze vervolgens op- en uitleggen aan de burgers. Terwijl als je begint met het ophalen van informatie bij de burgers, dan kun je dat verwerken in je plan."

Wat betreft het vergroten van de inclusie geeft respondent 1 nog wel een kanttekening. Deze respondent stelt namelijk dat mensen die hun stem meer laten horen alleen nuttig is als ze echt wat toevoegen en dat het van beide kanten moet komen. Hierin waarschuwt respondent 1 voor het te cliëntelistisch worden van participatie.

In het theoretisch kader werd ook verwacht dat participatie in de kaderstelling ervoor zorgt dat er rationelere besluiten worden genomen (Michels & de Graaf, 2010). Dit valt inderdaad terug te zien in de interviews. Respondent 2 stelt dat beleid een antwoord op of een oplossing voor iets moet zijn en dat dit onderzocht wordt door participatie: *"Ik wil het altijd toetsen met de stad."* Hier is respondent 4 het mee eens: *"Als ik nou vind dat alle lantaarnpalen paars moeten zijn, en ik heb dat niet gecheckt. Wat ben ik dan aan het doen als volksvertegenwoordiger?"* Volgens veel respondenten wordt er door participatie meer nagedacht over de gevolgen van beleid. Hierbij gaat het niet alleen om de lange termijn gevolgen, maar ook om de directe gevolgen van beleid. *"Zo kan je met elkaar als stad, want iedereen moet water bij de wijn doen, hele afgeronde besluiten maken."*, aldus respondent 12. Volgens respondent 3 kan dit flink wat problemen voorkomen en respondent 6 stelt dat participatie zorgt voor secuurder nadenken over de te maken keuzes.

Het laatste verwachte effect van participatie in de kaderstellende rol was dat het betere besluiten op zou leveren (Sønderskov, 2020). Dit is volgens de respondenten inderdaad het geval. Volgens veel respondenten voegt participatie wat toe aan het beleid. Dit zegt respondent 9 er bijvoorbeeld over: *"De gemeenteraad is namelijk een lekenbestuur. (...) Wij als raad kunnen niet alles weten. Gebruik de expertise van de mensen die er dagelijks mee werken. Je kan wel eigenwijs lopen doen, maar dat kan beleid echt verbeteren."* Veel respondenten zijn het ermee eens dat participatie zorgt voor betere besluiten. Volgens de respondenten levert het niet alleen betere besluiten op omdat ze meer kennis vergaren vanuit de bevolking, maar het dwingt de gemeente ook beter na te denken over de uitleg voor bepaalde besluiten, stelt onder andere respondent 7: *"Je moet als raad wel weten dat je je besluiten beter zal moeten beargumenteren."* Ook voorkomt het volgens respondenten dat er te snel en onzorgvuldig besluiten worden genomen. Volgens respondent 2 is het door het grotere takenpakket van de gemeente cruciaal dat de gemeente geen uitglijders maakt, omdat de gevolgen dan heel groot zouden zijn. Respondent 12 verwoordt het als volgt: *"Politiek is heel hijgerig, terwijl je degelijke dingen moet doen. Soms moet het saai zijn."*

Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie

Het nemen van betere besluiten door participatie hangt ook voor een groot deel samen met het samenspel tussen raad en college. Nagenoeg alle respondenten geven namelijk aan dat zij het niet erg zouden vinden dat de processen van kaderstelling wat verlengd zouden worden en dat de raad eerder meegenomen zou worden in de processen. Dit omdat zij als raadslid een prominentere rol willen voor participatie binnen een proces en daar als raad meer over te zeggen willen hebben. De hoeveelheid kaderstellende macht die de raad krijgt is echter afhankelijk van het college. Respondent 7 wilt ook graag eerder meegenomen worden:

"Het college kan opties neerleggen. (...) Maar dat is niet echt kaders, dat is meer uitwerking. Dus echt kaderstellen: dan zou je bij de problemen moeten beginnen: we hebben een probleem en in welke richting wil de raad nou dat dit opgelost gaat worden."

Respondent 7 wilt, net als het merendeel van de andere respondenten, dus dat de raad eerder wordt meegenomen, omdat je dan met zijn allen de koers kan bepalen, ook met het oog op participatie. Dit is in lijn met de verwachting uit het theoretisch kader dat de gemeente het merendeels met elkaar eens moet zijn, met zijn allen (Agterbosch, Glasbergen & Vermeulen, 2007; Weterings, 2013). De respondenten willen dit om tegengas te kunnen geven aan wethouders die zoveel mogelijk gedaan willen krijgen in de vier jaar die zij hebben. Veel respondenten willen, zoals benoemd bij de rol van participatie binnen de kaderstelling, participatie kunnen inzetten als vooronderzoek voor de kaders die ze gaan stellen. Echter geven sommige respondenten aan dat hun college participatie ziet als een vooronderzoek voor de uitvoering, en dat de gemeenteraad daar dus niets over te zeggen heeft.

Volgens de raadsleden zorgt deze 'haast' bij wethouders ervoor dat zij participatie als een obstakel zien. Deze langere processen leveren volgens de respondenten betere besluiten op die ook minder gericht zijn op de korte termijn. Respondent 10 verwoordt het als volgt: *"Zorgvuldigheid gaat altijd boven snelheid, maar een beetje snelheid kan ook geen kwaad. (...) Hoe ingewikkelder een onderwerp, hoe meer belangen er zijn, hoe verstandiger het is om de tijd te nemen."* Veel respondenten willen deze extra tijd in het proces gebruiken om meer participatietrajecten te kunnen opstarten, bijvoorbeeld om de wensen van de inwoners duidelijk te maken voordat een plan wordt gemaakt en om te kijken om te kijken of de inwoners het gemaakte plan zien zitten.

Het feit dat wethouders zoveel mogelijk gedaan willen krijgen in de vier jaar die ze hebben is volgens de respondenten de voornaamste reden dat de raad liever participatie wil dan het college en de ambtelijke organisatie. Dit gaat dus in tegen de verwachting uit het onderzoek van Sønderskov (2020). Deze verwachting werd al in twijfel getrokken in het theoretisch kader, omdat in Nederland de gemeentelijke structuren anders zijn (Van Ostaaijen, 2016; Peters & Castenmiller, 2020). Zoals respondent 2 het stelt: *"Raad vindt dat we naar iedereen moeten luisteren. Maar het college wilt resultaten boeken en door. Dus dat schuurt."* Het merendeel van de respondenten merkt dat zij als raad

participatie graag vaak zien gebeuren, maar dat het college dit vaak minder ziet zitten. Veel raadsleden geven aan dat zij zelf zoveel mogelijk proberen te doen, maar dat het college hier veel meer tijd, mogelijkheden en middelen voor heeft. Zeker gezien het feit dat het raadslidmaatschap een parttime baan is van twintig uur in de week.

Deelconclusie

Vele verwachtingen over de kaderstellende rol vanuit het theoretisch kader werden bevestigd in de interviews, maar sommige verwachtingen werden ook ontkracht. De rol van participatie is zoals verwacht als tegengas tegen de complexiteit, interdependentie en dynamiek in de kaderstelling. Dit gebeurt door het verzamelen van meer informatie, door middel van participatie, om een beter besluit te nemen in de kaderstelling. De verwachting dat politici liever met overkoepelende organisaties in gesprek gaan dan met burgers zelf is niet te bevestigen. Voor velen is het om het even en spreken ze graag met beiden, echter zijn er sommige raadsleden die juist alleen met burgers in gesprek willen (Koppenjan et al., 2007; Sweeting & Copus, 2013).

Zoals verwacht is mensen meer hun stem laten horen is één van de voornaamste effecten van participatie in de kaderstelling. Niet alleen om te horen wat de mensen vinden, ook om te kijken of de inwoners bepaald beleid zien zitten. Het nemen van rationelere besluiten is ook een effect. Gemeentes denken namelijk meer na over de gevolgen van beleid, ook vooral op de lange termijn. Ook het verwachte effect dat participatie zou zorgen voor betere besluiten is te bevestigen als je de uitspraken van de respondenten bekijkt. Dit omdat gemeentes hun besluiten beter moeten onderbouwen, maar ook omdat bewoners bepaalde kennis en inzichten hebben die raadsleden niet hebben. Dat kan flink bijdragen aan de kwaliteit van de besluiten (Michels & de Graaf, 2010; Sønderskov, 2020).

In het samenspel werd verwacht dat het belangrijk wordt gevonden dat de gehele gemeente op één lijn zit. Dit om beleid te laten slagen. Hier zijn de respondenten ermee eens, en zij stellen dat dit op één manier te bewerkstelligen is. Dit kan volgens de respondenten worden bereikt door de raadsleden eerder mee te nemen in een proces. Zo kan de raad ook eerder de bewoners meenemen in een proces. De verwachting dat college en ambtelijke organisatie liever participatie willen dan raadsleden is niet terug te zien in dit onderzoek. Dit komt volgens de respondenten vooral omdat het college zoveel mogelijk gedaan wilt krijgen in de vier jaar die ze hebben. Wethouders zien, volgens de respondenten, participatie vooral als opstakel wat tijd en geld kost. Daarom vinden raadsleden, vergeleken met colleges, participatie belangrijker (Agterbosch, Glasbergen & Vermeulen, 2007; Weterings, 2013; Sønderskov, 2020).

Controlerende rol

Rol van participatie

Veel respondenten zien, zoals verwacht werd in het theoretisch kader, participatie als middel waarmee de informatiekloof tussen raad, college en ambtelijke organisatie kan worden gedicht (Koppenjan et al., 2007). Zij zien participatie namelijk als een manier om meer informatie over een bepaald onderwerp te vergaren en zo een beter besluit te nemen. Respondent 1 verwoordt treffend waarom de controlerende rol vaak moeilijk is voor raadsleden:

"Ik heb vaak nog wel moeite met de controlerende rol, omdat hier vaak een gebrek aan informatie is. Dit is geen verwijt aan het college, maar het is lastig voor het college met zijn vele ambtenaren om de juiste en correcte informatie via vier griffiemedewerkers naar de raad te krijgen. Het college schrijft de stukken zelf en als je dat leest heb je er precies niets aan, dus moet je door middel van het debat de controle doen, maar dat is soms lastig omdat je niet weet waar je naar moet vragen."

Sommige respondenten, waaronder respondenten 5 en 6, vinden hierdoor de controlerende rol zo lastig in te vullen dat ze meer inzetten op de kaderstellende rol, om zo de controlerende rol ondergeschikt te maken. Respondent 15 legt uit hoe deze informatiekloof kan worden opgevangen en hoe de controlerende rol wel gewoon kan worden ingevuld: *"Kijk als je vragen stelt moet je wel weten wat en waarom je vraagt, dus daar moet je ook onderzoek voor doen en je voelsprietten in de samenleving uitleggen."* Volgens veel respondenten is het zo dat colleges enigszins sturen in de manier waarop ze dingen opschrijven in de stukken. Zo proberen wethouders volgens de respondenten het positieve nog positiever en het negatieve minder negatief eruit te laten zien. Dat is volgens respondent 10 ook de reden dat je als raadslid niet alleen op de informatie van het college af kan en moet gaan:

"De norm voor mij is dat je je best moet doen om de informatie op te halen die nodig is om een besluit te nemen. Het is nou eenmaal zo dat dat niet alleen maar kan als je alleen vaart op de informatie vanuit het college. Dus moet je je licht opsteken bij organisaties en betrokkenen."

Bij sommige respondenten, zoals respondent 8, komen de mensen vanzelf naar de raadsleden toe, bijvoorbeeld vanuit bewonersverenigingen. Bij respondenten 11 en 13 zijn deze participatiekanalen zelfs geïnstitutionaliseerd, door middel van dorps-, stads- en gebiedstafels en de BuitenBeterApp. Respondent 13 heeft wel één kritiekpunt op deze manier van werken, namelijk dat je ook nooit volledig vanuit de bevolking kan verwachten dat ze bepaalde dingen melden: *"Het overgrote deel vindt het wel best en komen pas in opstand als ze geraakt worden."* Veel respondenten vinden dat hun griffie een grotere rol kan spelen om deze informatiekloof te dichten. Zij stellen dat hun griffie iets teveel een doorgeefluik is. Volgens deze respondenten kan hun griffie de raad flink helpen door de informatie vanuit het college te interpreteren en vanuit die interpretatie de raad te adviseren.

Een andere verwachting van de rol van participatie binnen de controlerende rol was dat het door de raadsleden kan worden ingezet om hun mandaat te vergroten (Sønderskov, 2020). Niet alle respondenten vonden dit een belangrijk onderdeel van participatie, maar sommige respondenten vonden dit wel cruciaal. Over wat participatie moet opleveren zegt respondent 7 bijvoorbeeld: *"Het moet niet een compromis opleveren dat iedereen blij maakt, maar je moet wel kunnen zeggen dat je de belangen en mogelijkheden zorgvuldig hebt afgewogen."* Hierin wordt het mandaat van raadsleden vergroot als je de zaken duidelijk aan de mensen uitlegt en de mening van de mensen daarover serieus neemt. Dit werd in het theoretisch kader ook verwacht (Sønderskov, 2020). Meerdere andere respondenten geven inderdaad aan dat inwoners vaak tevredener zijn met een besluit als er een goed participatietraject aan heeft gehangen, ook als ze het niet eens zijn met het uiteindelijke besluit. Respondent 9 vindt het vergroten van het mandaat van de raadsleden een belangrijk onderdeel van participatie:

"Je vraagt eens in de vier jaar mandaat aan de mensen om het werk te mogen doen. Maar de mensen weten niet wat er in de komende vier jaar aan de orde komt, jijzelf overigens ook niet. Dan is het best wel eens nuttig om met die betreffende voorstellen terug te gaan naar de bewoners van: 'Joh heb ik nog steeds mandaat om hiermee verder te gaan? En wat zou je mij dan meegeven in dit specifieke voorstel?'"

De laatste verwachting uit de theorie in dit onderdeel was het feit dat men klacht- en tevredenheidsonderzoeken geen goede invulling vindt van participatie (Sweeting & Copus, 2013). Enkele respondenten hebben er geen problemen mee, maar noemen het zeker niet als enige optie. Veel respondenten noemen het niet eens als optie. Respondent 1 spreekt zich er tegen uit, omdat dit te beperkt is volgens deze respondent. Respondent 9 vindt deze invulling van participatie ook te beperkt, omdat het een te oppervlakkige opinie vanuit de bevolking vraagt: *"Je moet wel meerdere wegen openstellen waardoor burgers hun mening kunnen uiten."*

Effect van participatie

Het belangrijkste effect van participatie wat door de respondenten wordt genoemd bij de controlerende rol is het onderzoeken, danwel creëren van draagvlak onder de inwoners voor een bepaald plan (Michels & de Graaf, 2010; Radzik-Maruszak & Haveri, 2020). Het creëren van draagvlak wordt volgens de respondenten gedaan door het goed uitleggen van de plannen en het goed beantwoorden van de vragen van de mensen om zo hun zorgen weg te nemen. Zo wordt proces en uitkomst beter gelegitimeerd door participatie, wat verwacht werd in het theoretisch kader (Michels & de Graaf, 2010; Radzik-Maruszak & Haveri, 2020). Respondent 7 zegt dat participatie ook kan opleveren dat mensen die het misschien nog steeds oneens zijn met een besluit het toch prima vinden dat het besluit genomen is, omdat er goede participatie heeft plaatsgevonden en het aan ze uitgelegd

is. Deze mening wordt gedeeld door onder andere respondent 6, omdat het de burgers het gevoel geeft dat de meerderheid het goed vindt dus dan heeft de minderheid er meer vrede mee. Dit betekent niet dat de meerderheid het er echt mee eens hoeft te zijn, zo legt respondent 11 uit: *"Kijk weerstand heb je altijd, dus je zult naar een gemeenschappelijke deler komen. De meerderheid hoeft niet altijd te winnen hoor, je moet er altijd op een reële manier naar kijken."*

Volgens respondent 8 kan draagvlak cruciaal zijn, misschien zelfs crucialer dan de technische invulling. Volgens respondent 15 kom je door participatie er ook echt achter of je beleid goed is:

"Soms komt er ook helemaal niks uit en dan blijkt het beleid gewoon prima te zijn. Het gaat niet altijd om kwantiteit van reacties. Veel reacties betekent vaak dat het niet goed is en weinig reacties betekent dat het prima is of dat het niemand raakt."

Participatie is volgens respondent 15 dus ook een manier om de controlerende rol met het volk samen vorm te geven. Op deze manier wordt het dus gezien als een soort laatste controlemoment binnen het proces. Respondent 11 zegt bijvoorbeeld ook dat er verrassingen mee voorkomen kunnen worden. Respondent 9 stelt dat het raad, college én ambtelijke organisatie kan helpen in het werk:

"Ik denk dat het een verrijking is voor de iedereen. De ambtenarij weet beter wat er speelt en kan daar zijn voordeel mee doen bij een ander besluit. Het college krijgt een veel beter beeld van wat de bevolking ergens van vindt. En de raad die kan alleen maar zijn voordeel ermee doen door alle expertise die uit de stad komt mee te nemen in de besluitvorming."

Volgens respondent 5 is een onderdeel van het creëren van draagvlak het op tijd meenemen van de raad door het college, zodat er op tijd gekeken kan worden naar wat het volk van een bepaald idee vindt. Respondent 14 vindt draagvlak ook één van de belangrijkste effecten van participatie: *"Kijk ieder project is anders, je kan niet voor iedere scheet die je laat een participatietraject opstarten, maar ik vind dat wezenlijke besluiten breed gedragen moeten worden in de wijk. (...) Draagvlak is het allerbelangrijkste."*

Een andere verwachting uit de theorie was dat participatie meer responsiviteit zou opleveren bij de armere delen van de bevolking (Devas & Grant, 2003). Veel respondenten stellen dat dit inderdaad zo kan zijn. Aan de ene kant stellen respondenten dat mensen die eerder goed meegenomen zijn in een traject later enthousiaster zijn om te participeren. Aan de andere kant stellen respondenten dat er genoeg kanalen zijn die de gemeentes aanbieden, maar dat deze kanalen nog niet goed genoeg worden aangeprezen onder de inwoners. Echter stelt respondent 2 ook dat de armere delen van de bevolking vaak niet aan het participeren te krijgen zijn, omdat ze bezig zijn met overleven. Respondent 15 is het hiermee eens:

"Als je bijvoorbeeld moeite hebt om de dingen aan elkaar te knopen, dan heb je dus genoeg aan je hoofd en ga je je niet politiek bemoeien. Je moet zorgen dat iedereen die wilt mee kan doen, maar je moet ook respecteren als mensen niet mee willen doen."

Het laatste verwachte effect van participatie in de controlerende rol was het creëren van een proactieve democratie (Sønderskov, 2020). Dit werd niet letterlijk zo benoemd door de respondenten, maar zij hadden het wel vaak over het op tijd meenemen van de raad. De respondenten die dit zeiden waren namelijk van mening dat een gemeenteraad, die in een vroeg stadium is meegenomen, daardoor ook de inwoners in een vroeg stadium kan meenemen. De proactiviteit van de democratie zal volgens nagenoeg alle respondenten vanuit de gemeente moeten worden geïnitieerd. Volgens respondent 4 is dat belangrijk: *"je voorkomt een hoop ellende als je al weet wat er speelt."* Respondent 13 heeft er in zijn gemeente enige moeite mee. Je kunt daar namelijk spreken van een proactieve gemeente, maar geen proactieve democratie omdat raad en burgers niet op tijd worden meegenomen: *"Vanaf het haalbaarheidsonderzoek wordt er al naartoe geschreven. Vaak wil je [als raadslid] er op voorhand bij betrokken zijn, nu horen we het nog wel eens achteraf. De inwoners worden nog later betrokken."*

Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie

De eerste verwachting uit de theorie wat betreft het samenspel in de controlerende rol is het feit dat raadsleden de controlerende rol het belangrijkste vinden (Hansen, 2001). Maar twee respondenten zijn het hiermee eens, respondenten 13 en 15. Bij respondent 15 is dit het geval omdat raad van de grote gemeente waarin deze respondent actief is enkel ja of nee kan zeggen in de kaderstelling en ze eigenlijk alleen de controle als taak hebben, omdat de raad aan andere dingen niet toe komt. Andere respondenten vinden de controlerende rol misschien niet de belangrijkste, maar dat maakt niet dat ze deze rol niet cruciaal vinden. *"Je bent zo goed als degene die je controleert."*, stelt respondent 4. En respondent 14 stelt dat de controlerende rol de laatste tijd enorm is gegroeid door de recente decentralisaties. Echter stellen sommige respondenten dat zij liever de focus leggen op de kaderstellende rol, en dat zij de controlerende rol op een lager pitje zetten.

In de theorie werd door Hansen (2001) verwacht dat de ombudsfunctie vooral bij de raadsleden zou liggen, Baldersheim (1992) verwacht daarentegen dat deze ombudsfunctie bij het college zou liggen. In de interviews lijkt de theorie uit Hansen (2001) bevestigd te worden, echter zit daar nog een belangrijke nuance in. Alle raadsleden vinden dat de ombudsfunctie bij de raadsleden ligt. *"Als raadslid ben je in de stad, je spreekt de mensen en je haalt het daar ook op."*, aldus respondent 2. Respondent 6 hoeft niet de stad in om de ombudsfunctie uit te voeren: *"Als er ergens iets speelt zit het al vrij snel in onze mailbox."* Respondenten 4 en 14 doen naar eigen zeggen aan ombudspolitiek, dat betekent dat zij als raadslid hun ombudsfunctie het belangrijkste vinden. Respondent 5 stelt dat het ook goed is dat deze ombudsfunctie bij de gemeenteraad ligt. Deze respondent stelt dat de raad, als hoogste orgaan, meer gedaan kan krijgen dan het college of de ambtelijke organisatie.

Meerdere respondenten, waaronder respondent 4, zeggen wel dat het college qua tijd en qua ambtelijke capaciteit meer mogelijkheden heeft tot participatie. Respondent 1 vindt dit ook: *"Kijk raadslid ben je part-time in principe en je hebt hier voor 35 raadsleden 4 griffiemedewerkers die voor je werken. Terwijl het college natuurlijk honderden ambtenaren heeft. Dus hierin verwacht ik af en toe wel meer van het college."* Het college heeft dus vooral de taak om participatie in de uitvoering vorm te geven, de raad heeft een ombudsfunctie volgens deze respondenten.

Iets wat eerder werd genoemd in deze resultaten, maar wat niet werd verwacht vanuit de theorie, is de moeite die raadsleden hebben met de controlerende rol. De grondslag hiervoor ligt in het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. De raad is namelijk voor een groot deel afhankelijk van de stukken die het college aanlevert. Onderzoek doen kost namelijk teveel tijd, zo legt respondent 8 uit: *"soms zou ik af en toe met een ambtenaar willen praten om erachter te komen: hoe is dit nou verlopen? Dat kan. Maar dat kost ontzettend veel tijd als je dat wil doen."* Daarom moet de raad het maar doen met de verkregen stukken. Dit proberen raadsleden te ondervangen met een hele andere manier van lezen, zo legt respondent 8 uit:

"Je moet het op basis van de stukken doen. Wat wij doen is: voor het lezen van het stuk bedenken wat er in het stuk zou moeten staan. Dan word je niet gestuurd door wat erin staat en kom je er achter wat er misschien mist in het stuk, wat je vervolgens weer gaat vragen."

Wat opvalt is dat bijna alle respondenten uit 100.000+ gemeentes, respondenten 6, 8, 10 en 15, aangeven dat het bijna onmogelijk is om je als raadslid bezig te houden met participatie in middelgrote en grote gemeentes. Dit komt door de hoeveelheid inwoners, maar ook de hoeveelheid werk die die raadsleden hebben. Zo zegt respondent 6 daar het volgende over:

"Want je begint als raadslid bij het werk van de dag en dat is een stapel stukken lezen. Als dat doorgenomen is dan pas gaan we over andere dingen nadenken. Je agenda wordt gestuurd door de overload aan stukken waar je wat van moet gaan vinden."

Respondent 6 stelt dus dat de stukken eerst komen en dat daarna eventueel pas wordt nagedacht over participatie. Volgens respondent 6 is dit mogelijk weg te nemen als de stukken beter worden voorbereid en leesbaarder worden gemaakt door college en ambtelijke organisatie. De andere twee respondenten uit 100.000+ gemeenten, respondenten 12 en 14, hebben geen moeite met de invulling. Dit komt echter door het feit dat respondent 12 geen baan heeft naast het raadswerk en door het feit dat respondent 14 in een grote fractie zit en zo de invulling hiervan goed onder de collega-fractieleden kan opdelen per stadsdeel.

Deelconclusie

Zoals verwacht wordt participatie in de controlerende rol ingezet om de informatiekloof tussen raad en college te dichten. Volgens de respondenten kunnen raadsleden niet alleen controleren op basis van de stukken die het college aanlevert aan de raad. Ook wordt door participatie zoals verwacht het mandaat van de raadsleden vergroot. Volgens de respondenten gebeurt dit door de mensen te betrekken bij de besluiten. Dan hoeft niet de meerderheid de zin te krijgen, als de bewoners maar goed meegenomen worden in een proces. De laatste verwachting was dat raadsleden niet enthousiast waren over klacht- en tevredenheidsonderzoeken. Dit is niet met zekerheid te bevestigen of te ontcrachten. Wel is op te merken dat de respondenten het uit zichzelf niet als optie noemden. Enkele respondenten vinden dit soort onderzoeken te beperkt, omdat je de mening van de mensen niet kan uitdiepen (Koppenjan et al., 2007; Sønderskov, 2020; Sweeting & Copus, 2013).

Het beoogde effect van participatie dat proces en uitkomst beter worden gelegitimeerd valt terug te zien in de interviews. Dit gebeurt volgens de raadsleden vooral door het onderzoeken of creëren van draagvlak. Zo kan in een vroeg stadium worden gekeken of de bewoners bepaald beleid zien zitten. Ook werd verwacht dat participatie meer responsiviteit zou opleveren bij de armere delen van de bevolking. Dit is niet met zekerheid te stellen. Sommige respondenten stellen namelijk dat de armere delen van de bevolking andere dingen aan hun hoofd hebben dan participatie. Het laatste verwachte effect was dat er een proactieve democratie wordt gecreëerd door participatie. Dit is niet met zekerheid vast te stellen. Wel is te stellen dat deze proactiviteit moet worden geïnitieerd door de gemeente, namelijk door het vroeg meenemen van de raad in het proces. Volgens de respondenten kunnen de raadsleden dan de inwoners vroeg meenemen in een proces (Michels & de Graaf, 2010; Radzik-Maruszak & Haveri, 2020; Devas & Grant, 2003; Sønderskov, 2020).

Wat betreft het samenspel zijn de verwachtingen wisselend uitgedrukt. De verwachting dat raadsleden de controlerende rol het belangrijkste vinden is niet te bevestigen. De controlerende rol wordt belangrijk gevonden en zal ook steeds belangrijker worden, maar voorlopig vinden de respondenten het niet de belangrijkste rol. De andere verwachtingen waren tegenstellend. De ene verwachting sprak uit dat de ombudsfunctie bij het college ligt en de andere verwachting sprak uit dat de ombudsfunctie bij de raad ligt. Volgens de respondenten ligt de ombudsfunctie bij de raad, met de kanttekening dat college meer mogelijkheden heeft en daarom de participatie in de uitvoering op zich moet nemen (Hansen, 2001; Baldersheim, 1992). Ook was uit de interviews te halen dat de raadsleden moeite hebben met de ombudsfunctie door een gebrek aan tijd en de hoeveelheid stukken die gelezen moeten worden. Dit werd niet verwacht in het theoretisch kader.

Volksvertegenwoordigende rol

Rol van participatie

Bij de volksvertegenwoordigende rol ging het in de interviews vooral over dat raadsleden in contact willen komen met hun inwoners, zoals verwacht in het theoretisch kader (Sønderskov, 2020). Bij alle respondenten is participatie de invulling van de volksvertegenwoordigende rol. Participatie is een breed begrip, maar veel van de respondenten hebben een lage ondergrens als het gaat over wat participatie is en wat niet. Respondent 15 vult de volksvertegenwoordigende rol bijvoorbeeld in door zicht- en hoorbaar te zijn, onder andere op Twitter. Veel respondenten vullen het in door de straat op te gaan en mensen te spreken, waaronder respondenten 1, 4, 9 en 11. Anderen vullen het graag in door het organiseren van open avonden waar burgers vrij kunnen inspreken of door het bijwonen van wijkoverleggen, zoals respondenten 1, 5, 6 en 13. Respondent 3 bespreekt het in persoonlijke kring en respondent 2 houdt één dag in de week vrij om ergens een bezoek te brengen: *"Ik werk op vrijdagen niet en op vrijdagen ga ik altijd op pad. Ik wordt uitgenodigd om koffie te drinken. Even buurten noem ik het. Op die manier geef je je volksvertegenwoordigende rol inhoud."*

Het extreemste voorbeeld van de invulling van deze rol is te vinden bij respondenten 4 en 12. Die hebben er voor gekozen om geen baan naast het part-time raadswerk te nemen om meer tijd te hebben voor het contact met burgers in de volksvertegenwoordigende rol. Zoals respondent 12 het verwoordt:

"Ik heb naast het raadswerk geen ander werk, omdat wij het heel belangrijk vinden om heel erg aanwezig te zijn in de stad om met de gewone mensen te praten. Niet alleen met organisaties of belangenbehartigers, maar juist ook met mensen die wonen in de stad."

Respondent 14 kan zich hier ook in vinden wanneer er gevraagd wordt naar wanneer de volksvertegenwoordigende rol genoeg wordt ingevuld: *"Of het genoeg is weet je nooit (...) Wij zijn een partij die in de haarvaten van de wijken zit, daar halen wij ook onze kracht vandaan."*

Uit de theorie werd ook verwacht dat de raadsleden eens in de vier jaar stemmen niet genoeg vinden en dat zij participatie inzetten als aanvulling hierop (Radzik-Maruszak & Haveri, 2020). Met dit eerste is iedereen het eens: *"Mandaat bij de verkiezingen is zeker niet genoeg."*, aldus respondent 1. De respondenten vullen dit op verschillende manieren in. Zoals eerder genoemd zijn de kanalen in de gemeente van respondenten 11 en 13 geïnstitutionaliseerd als dorps-, stads- en gebiedstafels. Andere respondenten, waaronder respondenten 1 en 4 gaan de stad in om met mensen in gesprek te komen. De respondenten zeggen dat dit nodig is, al is het alleen al om de burgers tevreden te houden. Zo legt respondent 7 treffend uit: *"Vaak is de inspraak alleen het informeren van burgers over dingen die de politiek al van plan is. Dan haal je je input voor beleid niet echt op, en dat voelen die bewoners ook."* Respondent 7 stelt dus dat voor de bewoners eens in de vier jaar stemmen ook niet genoeg is en dat

de bewoners ook het gevoel willen hebben dat hun mening ertoe doet en dat de bewoners ontevreden worden als dit niet gebeurt.

De laatste verwachting uit de theorie was dat participatie een rol speelt in het meer verbinden van de wensen van de inwoners en de acties van de raadsleden (Radzik-Maruszak & Haveri, 2020). In de gemeente van respondent 12 is dit iets waar raadsleden moeite mee hebben: *"Het is interessant als je de stad ingaat, dan kom je er achter dat de focus van de bewoners vaak ergens anders ligt dan waar de raadsleden hem hebben liggen."* Respondent 14 is het hiermee eens en geeft er een treffend voorbeeld van:

"Het gaat maar door met bijvoorbeeld mensen die een zorgvraag hebben, een GGZ-achtergrond, drugsverleden, statushouders, noem maar op. Die worden allemaal in dezelfde zwakke wijken geplaatst. Dan vergroten de problemen. Dat de mensen daarover klagen en er last van hebben, dat is meer dan terecht. Ik heb soms het gevoel dat de zienden blind zijn en de horenden doof."

Het meer meenemen van de burgers in de besluitvorming kan een oplossing hiervoor zijn, zo stelt onder andere respondent 7. In sommige gemeentes banen bewoners zelf wegen om de wensen duidelijk te maken aan de gemeente. Veel respondenten doen zoveel mogelijk binnen hun kunnen om de acties van de raadsleden zo dicht mogelijk bij de wensen van de burgers te krijgen. *"overal kijk ik naar wat ik kan doen voor de bevolking. (...) Gaandeweg die trajecten wordt de omgeving ook betrokken. Daarin wordt ook goed gekeken naar de behoefte van de mensen."*, aldus respondent 11. Respondent 10 vindt dit cruciaal in het raadswerk: *"het allerbelangrijkste vind ik dat je datgene wat in de samenleving gebeurt kan vertalen naar de raadszaal."*

Effect van participatie

Het eerste verwachte effect van participatie in de volksvertegenwoordigende rol was het bevorderen van het publieke debat (Michels & de Graaf, 2010). Veel respondenten geven aan dat het publieke debat moeizaam gaat binnen hun gemeente en dat participatie alleen zeker niet genoeg is om het te verbeteren. Volgens respondent 2 moet er nog veel gebeuren, omdat nu alleen de usual suspects hun stem laten horen. Ook in de gemeente van respondent 6 is een eenzijdig publiek debat: *"Met name bij participatiebijeenkomsten bij gevoelige onderwerpen, bijvoorbeeld arbeidsmigranten of het vestigen van een moskee, daar komen de mensen die weerstand hebben vooral aan het voetlicht."* Het publieke debat wordt wel door veel respondenten bestempeld als belangrijk. Volgens respondent 11 omdat je dan beter achter de beweegredenen komt van de mensen die hun stem laten horen. Respondenten 7 en 13 stelt dat de gemeente zonder een goed publiek debat een *"ivoren toren"* wordt. Volgens respondent 7 kan het ook veel invloed hebben op besluiten: *"Politiek kan je makkelijk van tafel schuiven, maar argumenten vanuit de bevolking niet."* Uit de interviews wordt duidelijk dat manier waarop een goed publiek debat wordt gecreëerd verschilt per gemeente. In de gemeente van respondent 5 loopt het

publieke debat bijvoorbeeld prima, omdat dat de inwoners daar veel gebruik maken van inspraakmogelijkheden in raadscommissies. Bij andere gemeentes worden die kanalen veel minder benut.

Nagenoeg alle respondenten stellen dat zij niet tevreden waren met de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. De gemeenteraadsverkiezingen vonden enkele maanden voor de interviews plaats dus waren het goede momenten om dit aan de respondenten voor te leggen. Volgens de verwachting kan participatie op twee manieren worden ingezet om dit op te vangen: (1) door het vertrouwen van de mensen terug te winnen en een hogere opkomst te krijgen bij de volgende verkiezingen en (2) door de magere opkomst op te vangen met meer participatietrajecten om de mening van het volk in beeld te krijgen (Sønderskov, 2020). Allebei de varianten kwamen terug in de interviews. Respondent 4 spreekt van een dubieus democratisch gehalte en stelt dat je de mensen kunt terugwinnen als je ze goed informeert en echt laat meebeslissen. Respondent 9 was misschien de respondent die het fanatiekst over dit onderwerp was: *"Onze opkomst was maar 42% bij de verkiezingen, dus we moeten 58% mee krijgen, zodat zij het vertrouwen krijgen dat naar hun geluisterd wordt."* Volgens respondent 12 daalt de opkomst door een gebrek aan representatie in de gemeentepolitiek. Respondent 13 vindt het door de dalende opkomst cruciaal dat er participatie plaatsvindt: *"Ik denk dat je het kan schudden als je het niet doet. Animo voor de politiek zal kleiner worden als je niet participeert, en dan houd je echt een klein groepje over die het iets interesseren."* Respondent 6 was als één van de weinige sceptisch over participatie als oplossing van de dalende opkomst. Deze respondent stelt namelijk dat de mensen die aanwezig zijn bij participatiebijeenkomsten ook de mensen zijn die juist wel stemmen.

Het laatste verwachte effect van participatie in de volksvertegenwoordigende rol was dat het burgers iets te zeggen laat hebben over hoe ze bestuurd worden (Radzik-Maruszak & Haveri, 2020). Deze verwachting is bij het meerendeel van de respondenten terug te zien. Respondent 12 noemt het wanneer gevraagd wordt wat participatie zou moeten opleveren: *"Nou het moet opleveren dat mensen zelf over hun leefomgeving gaan. (...) Het is belangrijk om te zorgen dat mensen weten dat ze invloed hebben op hun leefomgeving."* Volgens respondent 8 is participatie niet alleen het vertellen aan de burgers wat er te gebeuren staat: *"participatie is niet informeren, (...) Participatie is raadplegen."* Hier zijn nagenoeg alle respondenten het mee eens. Respondent 7 stelt daarom dat je de mensen mede-eigenaar moet maken van een proces: *"Dat krijg je alleen maar door te zorgen dat je met allerlei instanties en groepen bewoners goed in contact staat en mensen ook echt goed betreft op de momenten dat er iets te kiezen valt."*

Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie

Raadsleden willen, zoals verwacht in het theoretisch kader, dat ambtenaren net als raadsleden meer hun blik op de inwoners richten (Güemes & Resina, 2019). Veel respondenten zouden graag zien dat de ambtenaren vaker achter het bureau vandaan komen. Volgens respondent 12 is er een andere mindset nodig: *"Je moet er op een andere manier naar kijken, want dan ga je er vanuit dat je in het stadhuis weet wat het goede is voor de mensen. Daar geloof ik niet in."* Respondent 11 is het hiermee eens: *"Het is gewoon belangrijk dat de ambtenaren feeling hebben met de bewoners, om in ieder geval op de juiste wijze hun beleid vorm te geven."* In veel gemeentes gaat dit vaak niet goed. Respondent 10 stelt dat het contact tussen ambtelijke organisatie en inwoners ook beter kan zonder dat de ambtenaren meer de straat op hoeven. Respondent 10 stelt namelijk het ook veel zou helpen als de ambtenaren hun informatie duidelijker richting de burgers communiceren. Dit kan volgens respondent 10 door de stukken in voor iedereen begrijpelijke taal op te schrijven, maar ook door informatie uit andere stukken aan elkaar te koppelen. Respondent 15 is het hiermee eens: *"de stukken moeten voor iedereen, ook de mensen, te lezen zijn."*

De volgende verwachting uit de theorie sluit bij het vorige aan. Uit de theorie werd namelijk verwacht dat de raadsleden meer openheid vanuit college en ambtelijke organisatie zouden eisen (Güemes & Resina, 2019). In de interviews lijkt deze verwachting uit te komen. Respondent 14 maakt zich hier hard voor: *"Zodat de dingen niet in de kluis eindigen, maar dat heel de stad het kan inzien."* Veel respondenten vinden ook dat raadsleden direct contact moeten kunnen hebben met ambtenaren. In sommige van de gemeentes is dit al het geval, maar in andere gemeentes zijn college en ambtelijke organisatie hier huiverig over. Respondent 8 wil dit omdat er dan beter achterhaald kan worden hoe iets gelopen is, omdat het college altijd het *"gladdere verhaal"* vertelt. Ook respondent 4 vindt dit een belangrijk punt: *"Het is toch raar dat daar [wijst naar de ambtelijke organisatie] heel veel informatie en kennis zit die ik als raadslid nauwelijks kan bereiken?"*

De laatste verwachting over het samenspel binnen de volksvertegenwoordigende rol gaat over raadsleden die op de stoel van de uitvoerder gaan zitten omdat zij de volksvertegenwoordigende rol in zekere zin superieur vinden (VNG, 2004). Respondenten 14 spreekt dit echt duidelijk uit. Respondent 10 ook: *"In beginsel focussen wij als raadslid ons veel teveel op de drie taken, waardoor het lijkt alsof je je over een bepaald onderwerp niet mag uitspreken. Maar je bent gekozen raadslid, dus mag je in beginsel overal over gaan."* Andere respondenten, waaronder respondenten 2 en 11, vinden dat hiervoor moet worden uitgekeken. Zij stellen dat de uitvoering enkel en alleen door het college moet worden gedaan en dat de raad zich daar niet mee moet bemoeien. Respondent 7 legt treffend uit waarom raadsleden vaak op de stoel van de uitvoerder gaan zitten: *"Dan zie je dat de raad niet altijd in zijn rol blijft, omdat ze het volk vertegenwoordigen en als het volk iets vindt over de uitvoering dan gaat de raad daar natuurlijk ook achteraan."*

Deelconclusie

De verwachting over de rol van participatie die het meest prominent terugkwam in de volksvertegenwoordigende rol is het contact tussen raad en burgers. Raadsleden vinden het zoals verwacht heel belangrijk dat zij door participatie in contact komen met burgers. Ook zien veel respondenten zoals verwacht participatie als aanvulling van het eens in de vier jaar stemmen. Alle respondenten vinden, zoals verwacht, eens in de vier jaar stemmen niet genoeg. Ook de laatste verwachting uit de theorie kan worden bevestigd. Participatie wordt ook ingezet om de acties van de raadsleden dichter bij de wensen van de inwoners te krijgen. Veel respondenten vinden dit misschien één van de belangrijkste onderdelen van participatie (Sønderskov, 2020; Radzik-Maruszak & Haveri, 2020).

Het bevorderen van het publieke debat wordt zoals verwacht gezien als een belangrijk effect van participatie in de volksvertegenwoordigende rol. Echter stellen veel respondenten wel dat er meer nodig is om het publieke debat te verbeteren. Veel respondenten bevestigen de volgende verwachting, namelijk dat participatie wordt ingezet om de lage opkomst bij verkiezingen tegen te gaan. Sommige respondenten stellen echter dat participatie ook weer niet alleen dit probleem kan oplossen. De laatste verwachting wat betreft het effect van participatie in de volksvertegenwoordigende rol kan worden bevestigd. Veel respondenten stellen namelijk dat ze het belangrijk vinden dat mensen, door middel van participatie, over hun eigen leefomgeving kunnen gaan (Michels & de Graaf, 2010; Sønderskov, 2020; Radzik-Maruszak & Haveri, 2020).

Alle verwachtingen over het samenspel binnen de volksvertegenwoordigende rol zijn te bevestigen door de interviews. De eerste verwachting, dat de raad wil dat de ambtenaren meer onder de mensen komen, wordt door veel respondenten bevestigd. Dit kan volgens sommigen ook door de informatie duidelijker te maken voor de mensen. Ook willen raadsleden meer openheid vanuit college en ambtelijke organisatie. Volgens veel respondenten kan dit gebeuren door als raadslid in direct contact te komen met ambtenaren. De laatste verwachting was dat de raadsleden op de stoel van de uitvoerder gaan zitten. Uit de interviews kan worden bevestigd dat de raadsleden hun volksvertegenwoordigende rol in zekere zin superieur vinden en zich daarom soms bemoeien met de uitvoering (Güemes & Resina, 2019; VNG, 2004).

Conclusie, Aanbevelingen & Discussie

Conclusie

Aan het begin van dit onderzoek is de volgende hoofdvraag gesteld: *Hoe beïnvloedt de invulling van de traditionele rollen de opvatting over participatie van raadsleden en hoe gaan raadsleden hiermee om?*

Om dit te beantwoorden zijn er vijftien raadsleden geïnterviewd uit gemeentes van verschillende groottes.

Vanuit alle drie de traditionele rollen is een grote invloed te merken, die bij iedere rol weer anders is. Doordat raadsleden op een andere manier naar hun werk en naar hun traditionele rollen kijken krijgt participatie een steeds groter wordend aandeel binnen beleidsprocessen. Ook wordt participatie steeds meer verwoven in de uitvoering van de verschillende traditionele rollen van raadsleden en heeft het steeds meer invloed op de beoogde uitkomsten van beleid. De verwachtingen uit de theorie zijn per rol en per onderdeel van de opvatting over participatie uitgebreid behandeld in de resultaten. In het vervolg van deze conclusie zal het daarom gaan over een algemener beeld per rol.

Wat over het algemeen op te merken valt in de interviews is dat de raadsleden participatie inzetten om hun werk beter uit te voeren. Dit doen zij vooral op de punten waar zij als raadslid op moeten boksen tegen een bepaald probleem of tegen hun college. In de kaderstellende rol wordt participatie ingezet om informatie te vergaren en zo betere en rationelere besluiten te nemen. In de controlerende rol geeft het de raad de extra informatie die het nodig heeft om het college goed te kunnen controleren, maar zorgt participatie ook voor een betere legitimatie van de processen en uitkomsten. In de volksvertegenwoordigende rol wordt participatie ingezet om de acties van de raadsleden dichter bij de wensen van de inwoners te krijgen en zo beleid succesvoller te laten zijn. Dit zijn allemaal manieren hoe raadsleden participatie zelf inzetten en hoe raadsleden verwachten dat het college en de ambtelijke organisatie participatie inzetten, namelijk om te zorgen voor beter beleid in verschillende opzichten.

Ook zetten raadsleden participatie in om dichter bij de mensen te komen en om meer te doen wat de inwoners tevreden maakt. Door mensen hun stem laten horen, meer contact te hebben met burgers, meer openheid van college en ambtelijke organisatie te eisen en een ombudsfunctie binnen de gemeente te vervullen proberen raadsleden het vertrouwen van de inwoners te vergroten. Hiermee willen raadsleden hun mandaat vergroten, hun processen en uitkomsten meer legitimeren en de opkomst bij verkiezingen vergroten. Raadsleden willen participatie dus niet alleen inzetten om hun beleid te verbeteren, maar ook om de burgers als het ware terug te winnen. Het dalende vertrouwen doet de lokale politiek geen goed en participatie wordt vaak ingezet om de inwoners weer vertrouwen te geven in het lokale bestuur.

Raadsleden willen door participatie niet alleen zorgen voor meer vertrouwen vanuit de inwoners, maar ook voor meer actie vanuit de inwoners. Met participatie willen raadsleden verantwoordelijkheden neerleggen bij de inwoners. Raadsleden willen over het algemeen liever direct met burgers in gesprek dan met overkoepelende organisaties, ze willen de mening van de inwoners echt uitdiepen in plaats van een oppervlakkig beeld vanuit de inwoners zien, ze willen een proactieve democratie bewerkstelligen als ze daar als raad de kans voor krijgen en ze willen het publieke debat verbeteren. In feite geven raadsleden delen van hun macht weg aan participatie, waar de inwoners dan iets over te zeggen krijgen. Raadsleden willen ook vroeg in processen meegenomen worden, zodat ze bepaalde zaken aan de inwoners kunnen voorleggen. Dit laat zien hoe belangrijk participatie is voor nagenoeg alle raadsleden.

Participatie maakt dus sterk zijn intreden binnen het lokale bestuur en de lokale politiek en het lijkt erop dat raadsleden er een grotere rol in willen krijgen. Dit onderzoek laat zien dat raadsleden meer participatietrajecten willen op meer onderwerpen, en dat dit op veel verschillende manieren kan worden toegepast in de werkzaamheden van raadsleden. Sommige raadsleden vinden participatie en hun volksvertegenwoordigende rol zelfs zo belangrijk dat ze zich niet houden aan de hokjes die zijn voorgeschreven voor het raadswerk, maar dat ze zich ook bemoeien met de uitvoering.

Aanbevelingen

Om deze bevindingen naar de praktijk te vertalen als aanbevelingen moet er vooral gekeken worden naar het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Raadsleden moeten met hun college in gesprek over hoe men de processen wilt inrichten. Het verschilt per gemeente wat raadsleden willen en het verschilt per gemeente wat collegeleden kunnen en willen garanderen aan de raad. Dit verschilt per gemeente omdat ieder raadslid anders is en iedere invulling van een traditionele rol vraagt wat anders. Zo willen sommige raadsleden meer te zeggen hebben en anderen willen weer dat hun werkdruk verminderd wordt zodat er een grotere focus op participatie gelegd kan worden. In die gesprekken moet het gaat over meerdere dingen, waarbij het belangrijk is dat er keuzes worden gemaakt door de raadsleden, omdat raadsleden niet alles kunnen doen in de twintig uur die ze per week hebben staan voor het raadswerk. Deze zaken zullen hier worden toegelicht.

Allereerst moeten er afspraken worden gemaakt over hoe de processen moeten worden vormgegeven. Hierbij moet het gaan over hoeveel de raad vooraf wil en kan bepalen over hoe een traject eruit komt te zien. Het gaat hierin ook om de lengte van de processen, zo kan de haast bij het college wat sommige raadsleden merken worden voorkomen. Ook moet er een duidelijk beeld worden gevormd over hoe participatie in het proces past. Deze aanbeveling komt voort uit wat de invulling van de kaderstellende rol doet voor de opvatting over participatie, waarbij raadsleden participatie willen inzetten als vooronderzoek in de kaderstelling. Echter geven sommige

respondenten aan dat hun colleges dit vooral zien als vooronderzoek in de uitvoering. Dit moet daarom goed worden afgestemd en men moet in discussie over wie welke rol heeft in participatie en wie iets met de resultaten van participatie moet doen. Zo weet iedereen wat elkaars taken zijn binnen een beleidsproces.

Wat ook belangrijk is om te bespreken is de communicatie vanuit het college richting raad. Hierbij moet het gaan over hoeveel informatie de raad wil over het participatietraject en resulterend uit het participatietraject. Hier moet een balans in gevonden worden, want de raad wil zo volledig mogelijk meegenomen worden, maar het moet wel behapbaar blijven voor het parttime raadslid. Dit moet in overleg worden afgestemd door als raad en college samen een goede middenweg te vinden van zoveel mogelijk informatie in een vorm waarin het wel behapbaar blijft voor de raad. Als dit goed gebeurd kan irritatie worden voorkomen en weet ook het college waar het aan toe is en waar het op moet letten. Hierin speelt ook de griffie een rol. Veel respondenten waren van mening dat de griffie niet een doorgeefluik moet zijn maar echt de stukken van het college moet interpreteren en vanuit die interpretatie de raad moet adviseren. Zo kan het raadswerk behapbaar worden gehouden. Deze aanbeveling komt voort uit wat de invulling van de controlerende rol doet met de opvatting over participatie. Daarin lopen raadsleden er namelijk tegen aan dat er een kloof is tussen raad en college, in de zin van informatie, maar ook in de zin van tijd.

Dit gebrek aan tijd zorgt ook dat de raad niet alles volledig kan behandelen als de raad zich bij ieder stuk met de participatie gaat bemoeien. Raadsleden bespreken namelijk zoveel casussen, dat er keuzes gemaakt moeten worden bij welk onderwerp welke vorm van participatie moet plaatsvinden. Er moeten vooral keuzes gemaakt worden als het gaat om de rol van de raad. De raad moet samen met haar college goed nadenken over in welke mate de raad wordt meegenomen op individuele casussen, omdat het raadswerk anders namelijk niet te behappen is voor de raadsleden. Dit komt omdat raadsleden parttime werken, maar ook door de taken die gemeentes erbij hebben gekregen vanuit het rijk.

De laatste aanbeveling komt voort uit wat de invulling van de volksvertegenwoordigende rol doet met de opvatting over participatie. Die zorgt er namelijk voor dat raadsleden die de volksvertegenwoordigende rol belangrijk vinden zich meer macht toe-eigenen binnen hun werkzaamheden als raadslid. Dit is geen slecht iets, want de raadsleden willen meer doen dan wettelijk nodig. Daarom moeten raad en college gezamenlijk kijken hoe dit enigszins gefaciliteerd kan worden, bijvoorbeeld door in informele sessies de uitvoering samen te bespreken in een vroeg stadium om zo frisse ideeën de ruimte te geven zonder kritische blik van buitenaf.

Discussie

Dit onderzoek vult een nieuw beeld van raadsleden toe aan de theorie. Het is een van de weinige onderzoeken die de drie traditionele rollen van raadsleden centraal stelt en één van de weinige Nederlandse onderzoeken die participatie bekijkt vanuit raadsleden. Dit onderzoek kijkt naar het gehele proces. Zo is er nu een completer beeld van hoe raadsleden in de invulling van hun traditionele rollen omgaan met participatie. Hiermee kan het werk van raadsleden beter begrepen worden. Dit kan ervoor zorgen dat men in gemeenteland beter op elkaar is afgestemd en zo beter beleid kan maken. Doordat er gekozen is voor een gevarieerde groep raadsleden vanuit verschillende gemeentes en van verschillende politieke partijen is er geprobeerd om dit onderzoek zo generaliseerbaar mogelijk te maken. Dit is redelijk geslaagd, het zou echter wel goed zijn om specifieker te kijken naar bijvoorbeeld raadsleden uit middelgrote of grote gemeentes. Dit zal nog verder worden toegelicht als het gaat over eventueel vervolgonderzoek.

Dit onderzoek geeft een breed beeld van iedere traditionele rol van raadsleden. Dit is in sommige gevallen misschien ten kosten gegaan van de diepgang in dit onderzoek, maar door deze brede benadering waarbij veel aspecten zijn meegenomen is er wel een zo compleet mogelijk globaal beeld gevormd. Hoewel dit onderzoek zich richt op participatie laat dit onderzoek ook iets zien over de traditionele rollen van raadsleden. Het laat namelijk zien dat de traditionele rollen steeds meer met elkaar verweven worden. Zo stellen sommige raadsleden de volksvertegenwoordigende rol in zekere zin boven de andere twee rollen, omdat deze respondenten aan de hand van hun invulling van de volksvertegenwoordigende rol meer macht pakken binnen hun kaderstellende rol. Ook zijn er raadsleden die meer focus leggen op de kaderstellende rol, omdat zij moeite hebben met de controlerende rol. Zo geeft dit onderzoek niet alleen een beeld van hoe de traditionele rollen los van elkaar functioneren, ook laat het zien hoe deze traditionele rollen, in de context van participatie, met elkaar verbonden zijn.

Een limitatie van dit onderzoek is het feit dat de focus van het onderzoek tijdens de interviews teveel lag op het participatiever denken van raadsleden en het effect daarvan op het samenspel. In de interviews zijn daarom misschien wat mogelijkheden laten liggen. Dit onderzoek bevat daarnaast ook veel claims vanuit raadsleden over de manier van werken van colleges en ambtelijke organisaties. Echter kan het natuurlijk zijn dat raadsleden dingen anders ervaren of verwoorden dan hoe het bedoeld was of hoe het uitgedrukt heeft. Enkele punten van dit onderzoek hadden misschien stelliger kunnen worden gesteld als er ook interviews waren geweest met wethouders en ambtenaren.

Ook was het door de hoeveelheid aspecten die meegenomen zijn in dit onderzoek moeilijk om diep in te gaan op voorbeelden uit de praktijk. Nu blijft dit onderzoek redelijk op de vlakte. Het zou goed kunnen zijn om in een eventueel vervolgonderzoek dieper te duiken in de rol van raadsleden binnen participatie. Dit kan bijvoorbeeld door te kijken naar specifieke casussen waarin de processen

van begin tot eind worden geanalyseerd om te kijken hoe raadsleden zich roeren in een proces waarin participatie centraal staat.

In een eventueel vervolgonderzoek zou er ook gekeken kunnen worden naar hoe raadsleden van middelgrote of grote gemeentes, gemeentes met meer dan 100.000 inwoners, omgaan met de werkdruk. Uit dit onderzoek is namelijk naar voren gekomen dat deze raadsleden de dingen die ze willen doen niet gedaan krijgen in de uren die er voor staan per week en dat daarom onder andere participatie een ondergeschoven kindje wordt. Het zou wetenschappelijk interessant en nuttig voor de praktijk kunnen zijn om te kijken of deze werkdruk verlaagd kan worden en hoe raadsleden er mee om moeten gaan als de werkdruk niet verlaagd kan worden. Dit kan overigens ook gelden voor raadsleden uit kleinere gemeentes, maar uit de flarden hierover in dit onderzoek lijkt dit probleem prominenter bij raadsleden uit grotere gemeentes.

Ook zou het interessant kunnen zijn om te kijken in hoeverre er verschil is tussen raadsleden uit coalitiepartijen en raadsleden uit oppositiepartijen in hun kijk op participatieprocessen. Ook is het hierin interessant om te kijken naar eventuele verschillen tussen een landelijke en lokale partij. In dit onderzoek kwam namelijk naar voren dat de respondenten uit oppositiepartijen vaker ontevreden zijn met het participatiebeleid en vaker ontevreden zijn met de mate waarin het bestuur naar de inwoners kijkt. Vaak waren dit lokale partijen, die over het algemeen participatie hoger in het vaandel hebben. Het zou interessant kunnen zijn om de opvatting over participatie van coalitie- en oppositiepartijen met elkaar te vergelijken, en het zou ook interessant kunnen zijn om de opvatting over participatie tussen landelijke en lokale partijen te vergelijken.

Ook is het interessant om het gehele proces te bekijken vanuit het perspectief van de collegeleden en ambtenaren. Daarin is het interessant om te kijken hoe collegeleden en ambtenaren omgaan met raadsleden die meer participatie willen, hoe ze de raad willen en kunnen betrekken in het proces en wat de collegeleden en ambtenaren kunnen doen om het samenspel met de raad te verbeteren. Hierin is het vooral ook interessant om te kijken of participatie als vooronderzoek van de kaderstelling wordt gezien voor en door de raad of als onderzoek naar de best mogelijke uitvoering voor en door het college.

Dit onderzoek heeft het wetenschappelijke beeld over raadsleden verbreed en heeft hierin ook een koppeling gelegd met participatie. Er zijn nog genoeg onderzoeksmogelijkheden in dit veld, zoals de perspectieven van colleges en ambtelijke organisaties in dit proces, een specifiek onderzoek over bepaalde groepen raadsleden die in dit onderzoek voorbij kwamen of het meer inzoomen op bepaalde onderdelen van de opvatting over participatie, zoals het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie.

Referentielijst

- Adams, W. C. (2015). *Conducting Semi-Structured Interviews. Handbook of Practical Program Evaluation*, 4. Jossey-Bass.
- Agterbosch, S., Glasbergen, P. & Vermeulen, W.J.V. (2007). Social barriers in wind power implementation in The Netherlands: Perceptions of wind power entrepreneurs and local civil servants of institutional and social conditions in realizing wind power projects. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 11(6). pp. 1025-1055.
- Alderliesten, H. & Van der Sanden, P. (2021). *Wethouders en het verbeteren van de toegang tot hulp en ondersteuning*. Movisie. Verkregen van: https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2021-12/Wethouders%20en%20het%20verbeteren%20van%20de%20toegang%20tot%20hulp%20en%20ondersteuning%20in%20het%20sociaal%20domein_o.pdf
- Babbie, R. (2016). *The Practice of Social Research: Fourteenth edition*. Wadsworth Cengage Learning
- Baldersheim, H. (1992). 'Aldermen into ministers': Oslo's experiment with a city cabinet. *Local Government Studies*, 18(1). pp. 18-30.
- Binnenlands Bestuur (2017). 'Gemeenteraden worstelen met participatie'. Verkregen van: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/participatiesamenleving-politieke-keuze>
- Binnenlands Bestuur (2021). *Corona College: Burgercollectief bewijst zich in crisis*. Verkregen van: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/burgercollectief-bewijst-zich-crisis>
- Cantoni, E. & Pons, V. (2020). Do interactions with candidates increase voter support and participation? Experimental evidence from Italy. *NBER Working Paper Series*.
- Daenen, R. (2021). *Burgerparticipatie als smeermiddel van de democratie*. BNN-VARA, JOOP. Verkregen van: <https://www.bnnvara.nl/joop/artikelen/burgerparticipatie-als-smeermiddel-van-de-democratie>
- Denters, B. and Klok, P.J. (2013). Citizen Democracy and the Responsiveness of Councillors: The Effects of Democratic Institutionalisation on the Role Orientations and Role Behaviour of Councillors. *Local Government Studies*, 39(5), 661-680.
- Devas, N. & Grant, U. (2003). Local government decision-making – citizen participation and local accountability: some evidence from Kenya and Uganda. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 23(4). pp. 307-316.
- Edwards, A. (2001). Interactieve beleidsvorming en de instituties van het lokale bestuur. In: Edelenbos, J. & Monnikhof, R., *Lokale interactieve beleidsvorming* (pp. 117-142). Utrecht, Nederland: Lemma.
- 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*. Den Haag: Raadslid.NU.
- Gemeente.nu (2022). *Twijfels over de Omgevingswet blijven knagen*. Verkregen van:

<https://www.gemeente.nu/ruimte-milieu/omgevingswet/twijfels-over-de-omgevingswet-blijven-knagen/>

- Güemes, C. & Resina, J. (2019). 'Come together?' Citizens and civil servants dialogue and trust. *Australian Journal of Public Administration*, 78(2). pp. 155-171.
- Hansen, K. (2001). Local Councillors: Between Local 'Government' and Local 'Governance'. *Public Administration*, 79(1). pp. 105-123.
- Heinelt, H. (2013). Introduction: the role perception and behaviour of municipal councillors in the changing context of local democracy. *Local Government Studies*, 39 (5), 633-639.
- Koppenjan, J., Kars, M. & Van der Voort, H. (2007). Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken: kaderstelling als koppelingarrangement. *Beleid en Maatschappij*, 34(4), 210-225.
- Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2001). Trends in public participation: part 2-citizens' perspectives. *Public administration*, 79(2), 445-455.
- McDonnell, J. (2019). Municipality size, political efficacy and political participation: a systematic review. *Local Government Studies*, 46(3). p. 331-350, DOI: 10.1080/03003930.2019.1600510
- Michels, A. & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4). doi: 10.1080/03003930.2010.494101
- Patiëntenfederatie Nederland (2021). *Rollen en taken binnen de gemeente*. Verkregen van: https://kennisbank.patiëntenfederatie.nl/app/answers/detail/a_id/1974/-/rollen-en-taken-binnen-de-gemeente
- Peters, K. & Castenmiller, P. (2020). Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave. *Bestuurswetenschappen*, 74(2). DOI: 10.5553/Bw/016571942020074002003
- Radzik-Maruszak, K. & Haveri, A. (2020). Mixed responses: Councillors' attitudes towards citizens' participation. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 25(3).
- Reussing, R. (2014). Rolperceptie en rolgedrag van raadsleden in de lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 68(4). Verkregen via: <https://www.utwente.nl/en/bms/ces/aboutces/team/4-14%20reussing%20lokaal.pdf>
- Rijksoverheid (2022a). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten#:~:text=Gemeenten%20zijn%20sinds%202015%20verantwoordelijk,Dit%20heet%20ook%20wel%20decentralisatie>
- Rijksoverheid (2022b). *Wethouders*. Verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/wethouders>
- Rijksoverheid (2022c). *Burgerparticipatie*. Verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie>
- Sønderskov, M. (2020). Councillors' attitude to citizen participation in policymaking as a driver of,

- and barrier to, democratic innovation. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 25(3).
- Sweeting, D. & Copus, C. (2013). Councillors, participation, and local democracy. In Egner, B., Sweeting, D. & Klok, P. (Eds.), *Local Councillors in Europe* (pp. 121-138). Wiesbaden, Duitsland: Springer.
- Triviño Salazar, J.C. (2013). The promise of transformation through participation: an analysis of Communal Councils in Caracas, Venezuela. *ISS Working Papers – General Series 588*. International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam (ISS), The Hague.
- Van der Meer, T. & Dekker, P. (2020). *Politieke participatie*. Verkregen van: <https://www.tomvandermeer.nl/wp-content/uploads/2020/12/Van-der-Meer-Dekker-Politeke-participatie-Over-politieke-dieren-en-burger-nachtwakers-Respect-man.pdf>
- Van Houwelingen, P. (2017). Political participation and municipal population size: A meta-study. *Local Government Studies*, 43(3). p. 408-428, DOI: 10.1080/03003930.2017.1300147
- Van Ostaaijen, J. (2016). Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad. *Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Tilburg University*. Verkregen van: https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/hard_naar_het_college_zicht_naar_de_samenleving.pdf
- Van Thiel (2010). *Bestuurskundig Onderzoek – Een methodologische inleiding*. Uitgeverij Coutinho: Bussum.
- VNG (2004) *Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad. Handreiking kaderstelling*.
- VNG (2017). *Vertrouwen bouwen met heldere kaders*. Verkregen van: <https://vng.nl.eur.idm.oclc.org/artikelen/vertrouwen-bouwen-met-heldere-kaders>
- VNG (2021). *Aan de slag met participatie*. Verkregen van: https://vng.nl.eur.idm.oclc.org/sites/default/files/2021-05/vng-handreiking-participatie-berenschot_def2505.pdf
- Wampler, B. (2004). Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities. *Latin American Politics and Society*, 46(2). p. 73-99.
- Weterings, R. (2013). *De raad aan zet*. Quick Scan inzet Raadsinstrumenten Gemeente Goirle. Verkregen van: <https://raad.goirle.nl/Vergaderingen/Commissie-Algemene-Zaken/2013/29-augustus/19:30/Rapport-Rekenkamercommissie-De-raad-aan-zet/04-Eindrapport--Quick-Scan-inzet-Raadsinstrumenten-Goirle-210513.pdf>

Bijlagen

Bijlage 1: Topiclijst

Topiclijst interviews raadsleden:

- Introductie
 - o Toestemming vragen voor opname
 - o Voorstellen raadslid
- Democratische rolopvatting
 - o Welke rollen ziet het raadslid zelf
 - o Drie traditionele rollen voorleggen
 - o Hoe wordt de kaderstellende rol ingevuld
 - Initiatief bij raad of college
 - Kan participatie een rol spelen hierin?
 - o Hoe wordt de controlerende rol ingevuld
 - Vragen vooraf? Stevig in debat?
 - Kan de controle vanuit de raad ook ergens anders vandaan komen? Referenda? Journalistiek?
 - o Hoe wordt de volksvertegenwoordigende rol ingevuld
 - Waar begint en eindigt deze rol? Mandaat verkrijgen genoeg? Eigen opvatting aanpassen aan geluiden die je uit het volk krijgt? Veel mogelijkheden bij bevolking leggen?
- Opvatting over participatie
 - o Rol participatie
 - Hoe belangrijk wordt participatie gevonden
 - Hoe wordt participatie ingevuld
 - Waarom participatie
 - Welke invloed heeft participatie
 - Hoe vaak wordt een mening bepaald door participatie?
 - o Effecten van participatie
 - Wat is het belangrijkste gevolg van participatie
 - Moeten mensen hun stem meer kunnen laten horen
 - Wat is hierin "genoeg"? Inspraakmogelijkheden? Participatie bij meer nieuw beleid? Directe invloed bevolking door referenda?
 - Kan het publieke debat beter

- Hoe kan het beter? Hebben raadsleden over het algemeen een goed beeld van de publieke opinie? Hoe open gaan raadsleden een proces in, hoe vaak weet men van tevoren de mening al?
 - Moeten de besluiten meer op basis van publieke logica zijn
 - Is hiervoor het verkregen mandaat bij de verkiezingen genoeg? Kan de raad zonder inspraak al de beste beslissing nemen voor de bevolking?
 - Worden processen en uitkomst genoeg gelegitimeerd
 - Is lokale politiek legitiem op dit moment? Is participatie een goed middel om de legitimiteit op te krikken? Is politiek überhaupt legitiem zonder participatie?
- Participatieve democratische rolopvatting
 - Participatieve democratische rolopvatting voorleggen
 - Is er sprake van een participatieve democratische rolopvatting
 - Hoe wordt de participatieve democratische rolopvatting ingevuld
 - Komen de toenemende participatiewensen uit de bevolking of uit de raad?
 - Is participatie een doel of een middel?
- Samenspel tussen college, raad en ambtelijke organisatie
 - Is er genoeg ruimte voor de participatieve democratische rolopvatting van raadsleden
 - Loop je in je overtuiging rondom participatie nog wel eens tegen iets aan? Wat is nodig om dit weg te nemen?
 - Welke rol spelen college en ambtelijke organisatie hierin
 - Wat kan in de ambtelijke organisatie veranderen om dit te faciliteren?
 - Moet de ambtelijke organisatie groter of beter?
 - Moet de focus van de ambtelijke organisatie ook op de gemeenteraad liggen en minder op voornamelijk het college?
 - Lopen de lijntjes tussen raad en college strak genoeg
 - College moet meer tijd kunnen steken in verzoeken vanuit de raad. Meer een leidende rol voor de gemeenteraad
 - Moet de raad eerder meegenomen worden in processen?
- Afsluiting
 - Wat voor effect heeft de participatieve democratische rolopvatting op het samenspel tussen raad, college & ambtelijke organisatie
 - Wat zouden jou aanbevelingen zijn voor het samenspel

Bijlage 2: Codeboek

Schuingedrukt = tijdens het coderen toegevoegd

Variabele		Code
Algemeen		Introductie
Traditionele rollen		Kaderstellende rol
		Controlerende rol
		Volksvertegenwoordigende rol
Opvatting participatie		Rol van participatie
		Effect van participatie
		<i>Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie</i>
Kaderstellende rol	Rol	Met overkoepelende organisaties in gesprek
		Met burgers in gesprek
		Tegengas tegen complexiteit, interdependentie en dynamiek
	Effect	Mensen meer hun stem laten horen
		Rationelere besluiten
		Betere besluiten
	Samenspel	Heel de gemeente moet aan boord zijn
		College en ambtelijke organisatie enthousiaster over participatie
		Gemeenteraad enthousiaster over participatie
Controlerende rol	Rol	Dichten informatiekloof
		Vergroten mandaat
		Niet enthousiast over tevredenheids- en klachtonderzoeken
	Effect	Betere legitimatie
		Meer responsiviteit
		Proactieve democratie
	Samenspel	Controlerende rol het belangrijkste
		Ombudsfunctie voor raadsleden
		Ombudsfunctie voor college
<i>Moeite met ombudsfunctie door gebrek aan tijd en hoeveelheid stukken</i>		
Volksvertegenwoordigende rol	Rol	Contact tussen raad en burgers
		Participatie als aanvulling voor verkiezingen
		Wensen van inwoners en acties van raadsleden dicht bij elkaar
	Effect	Bevorderen publiek debat
		Burgers hebben wat te zeggen over hoe ze bestuurd worden
		Oplossing lage opkomst
	Samenspel	Ambtenaren meer naar de mensen toe
		Meer openheid geëist
		Raadsleden op de stoel van de uitvoerder

Bijlage 3: overzicht respondenten

Respondent	Gemeente	Partij	Anciënniteit
1	Middelklein	Landelijk	4 jaar
2	Middelklein	Landelijk	8 jaar
3	Middelklein	Landelijk	2 weken*
4	Middelklein	Lokaal	8 jaar
5	Klein	Lokaal	24 jaar
6	Middelgroot	Landelijk	4 jaar
7	Middelklein	Landelijk	12 jaar
8	Middelgroot	Landelijk	4 jaar
9	Middelklein	Landelijk	4 jaar
10	Middelgroot	Landelijk	8 jaar*
11	Klein	Lokaal	25 jaar
12	Groot	Lokaal	8 jaar
13	Klein	Lokaal	2 jaar*
14	Groot	Lokaal	4 jaar
15	Groot	Landelijk	12 jaar

* = hebben voor hun raadslidmaatschap gewerkt als fractieondersteuner/steunraadslid

Groottes gemeentes

Kleine gemeente: 0 – 50.000 inwoners

Middelkleine gemeente: 50.001 – 100.000 inwoners

Middelgrote gemeente: 100.001 – 200.000 inwoners

Grote gemeente: 200.001+ inwoners