

University of Groningen

Pssstt... Dit is geheim!

Middelkamp, Ina

Published in:
De griffier kijkt verder

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Middelkamp, I. (2018). Pssstt... Dit is geheim! In K. de Ridder (editor), *De griffier kijkt verder: ontwikkelingen en trends in de lokale politiek, vanuit het perspectief van de griffiers van staten en raden - 2* (blz. 42-59). Vereniging van Griffiers.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De griffier kijkt verder



ONTWIKKELINGEN EN TRENDS IN DE LOKALE POLITIEK,
VANUIT HET PERSPECTIEF VAN DE GRIFFIERS VAN STATEN EN RADEN - 2

prof. dr. Ko de Ridder (red) Rijksuniversiteit Groningen

Colofon

Deze publicatie is tot stand gebracht in opdracht van de Vereniging van Griffiers.

Productie

Opzet en uitwerking van het idee voor deze publicatie:
commissie Openbaar Bestuur van de Vereniging van Griffiers,
Fimke Hijlkema
Jan de Jong

in samenwerking met prof. dr. J. de Ridder

Survey onderzoek

Bieuwe Geertsema, Pro Facto

Ontwerp

Ontwerpwerk, Den Haag

Uitgave

Uitgeverij Eburon, Delft

© Vereniging van Griffiers 2018

De griffier kijkt verder

ONTWIKKELINGEN EN TRENDS IN DE LOKALE POLITIEK,
VANUIT HET PERSPECTIEF VAN DE GRIFFIERS VAN STATEN EN RADEN - 2

door

**prof. dr. Ko de Ridder (red) Rijksuniversiteit Groningen en
Commissie Openbaar Bestuur van de Vereniging van Griffiers**

INHOUD

1. De griffiers weten er meer van	5
Wat de griffiers er van vonden...	5
... en wat de griffiers er van vinden.	6
De dertien thema's	7
2. Politiek is hot, en toch ook weer not	11
Het gaat goed met onze politiek	11
Niks meer aan doen?	12
Participatie	14
Toch nog iets aan doen?	15
De onmisbaarheid van de politiek	16
3. Wordt de controlerende rol (te) dominant?	18
Inleiding	18
Waar komt die controlerende rol vandaan?	19
Hoe vervult de raad de controlerende functie?	20
Wordt de controlerende rol belangrijker?	22
Een andere werkwijze?	23
4. Is maatwerk mogelijk binnen de democratische systemen?	26
Inleiding	26
Wat is democratie?	28
De veranderende rol van raadsleden en de gemeenteraad	37
Conclusie	41
5. Psssttt... Dit is geheim!	42
Inleiding	42
De raad als hoogste orgaan	43
De wettelijke basis van geheimhouding	43
De raad heeft het laatste woord	43
De raad legt zelf geheimhouding op	45
Openbaar, geheim of toch vertrouwelijk?	46
Openbaarheid	46
Geheimhouding	47
Vertrouwelijkheid	48

Praktische zaken	51
Reden en zin van geheimhouding	51
Omvang van de geheimhouding	53
Bewaken van de geheimhouding	54
Opheffen van geheimhouding	55
Beraadslagingen	56
Conclusie	58
De gemeenteraad is de baas	58
Geheimhouding als uitzondering	58
Vertrouwelijk bestaat niet	59
De faciliterende griffier	59
Tot slot	59
6. Trends in de lokale democratie 2013 - 2017	60
Inleiding: de enquête 2017	60
Kaderstellende functie en schaalvergroting	61
Vertegenwoordigende functie en het politiek debat	63
Schisma's in de raad	65
Fragmentatie in de raad	67
Sociale media	68
Integriteit	69
Bestuurlijke participatie en de raad	71
De relatie tussen griffier en voorzitter	72
Een gemeenschappelijke bestuursdienst	73
Verschraling van de griffiersfunctie	74
De rollen van de raad	76
Deliberatieve democratie	78
Geheimhouding	80
Trends in de lokale democratie	82
7. Opnieuw: telescoop en microscoop	86
Telescoop	86
Microscoop	87

1. DE GRIFFIERS WETEN ER MEER VAN

Ko de Ridder

Wat de griffiers er van vonden...

In 2012 nam de Commissie Openbaar Bestuur van de Vereniging van Griffiers het initiatief om een trendonderzoek in het leven te roepen. De lokale democratie is een kostbaar maar ook een kwetsbaar bezit, zo vond men. En past het niet bij uitstek bij de rol van de griffier om de vinger aan de pols van die lokale democratie te houden? De griffier verkeert in een bijzondere positie om verslag te doen van het wel en wee van het raadswerk. Wel van de raad maar niet in de raad. Grote betrokkenheid en toch een zekere distantie. En alle griffiers tezamen weten er veel van.

Tien mogelijke trends in het functioneren van de lokale democratie werden gesignaleerd. In een enquête onder alle griffiers van de Nederlandse gemeenten en provincies werd getoetst of men die tien benoemde ontwikkelingen inderdaad als een trend beschouwde. En of het kansen dan wel bedreigingen waren. Drie aspecten van het functioneren van de gemeenteraad sprongen er uit als meest belangrijke trends: de toenemende betekenis van de sociale media, toenemende betekenis van burgerparticipatie en de groei van de gemeentelijke omvang. Ze werden gezien als ontwikkelingen waarmee de

raad zich moest leren verhouden. Ze werden daarom ook gezien als zaken die de griffier zich zou moeten aantrekken. Aan de andere kant van het spectrum waren er ook enkele mogelijke ontwikkelingen die de griffiers door de bank genomen helemaal niet als een trend zagen. Deelbelangen nastreven? Fragmentatie in de raad? Vetes tussen raadsleden? Het kwam allemaal wel eens voor, maar niet heel frequent en niet vaker dan vroeger. Men verwachtte ook niet dat het in de toekomst een grotere omvang zou aannemen.

Voorts werden twintig griffiers bereid gevonden om, in koppels van twee, elk van de tien veronderstelde trends in een essay van commentaar te voorzien. Het leidde tot zorgvuldige geformuleerde opstellen, verrassende doorkijkjes en vergezichten en ook wel tot ontvullende relativeringen. Het verslag van de enquête en de essays werden samengebracht in het boekje *De griffier als uitkijkpost*¹. Een deel van de jaarvergadering van de Vereniging van griffiers was gewijd aan een bespreking van de verschillende thema's in het boekje. Voorts zijn ook de griffiers in de drie Noordelijke provincies een middag samen gekomen om over het onderzoeksverslag en de essays te praten. Tijdens de besprekingen werden allerlei mogelijke ontwikkelingen naar voren gebracht die nog niet in het trendonderzoek waren mee genomen.

... en wat de griffiers er van vinden.

Om trends echt te kunnen waarnemen moet je regelmatig opnieuw kijken. Al in 2012 was het voornemen om de enquête periodiek te herhalen en zo ontwikkelingen door de tijd te volgen. In *De griffier als uitkijkpost* werd gesproken van "elke twee a drie jaar". Het is een periode van vijf jaar geworden. In 2017 is de enquête opnieuw bij alle griffiers afgenomen. De logica van een trendonderzoek vergt, dat dezelfde thema's met zoveel mogelijk dezelfde vragen in de enquête zouden worden opgenomen. Echter, uit de hiervoor genoemde besprekingen kwamen drie mogelijke ontwikkelingen naar voren die ook aan de griffiers voorgelegd zouden moeten worden. Deze zijn dan ook aan de enquête toegevoegd. Over elk van deze nieuwe thema's is voorts een essay geschreven, door één en in één geval door twee griffiers. Deze zijn in het onderhavige verslag opgenomen. De tien bestaande thema's zijn in *De griffier als uitkijkpost* vooralsnog afdoende besproken; wellicht dat een volgende editie aanleiding geeft om alle thema's opnieuw van essayistisch commentaar te voorzien. Behalve essays over de drie nieuwe thema's bevat

¹ Vereniging van Griffiers, *De griffier als uitkijkpost. Ontwikkelingen en trends in de lokale politiek, vanuit het perspectief van de griffiers van staten en raden*, 2013.

deze bundel ook een algemene beschouwing over de stand van de lokale democratie.

De dertien thema's

1. Kaderstellende functie en schaalvergroting

De meeste gemeenten zijn in allerlei samenwerkingsverbanden met andere gemeenten bezig om beleidsopgaven aan te pakken. De afzonderlijke gemeenteraden kunnen dan vaak niet meer doen dan aftikken van elders gemaakte keuzen. Welke consequenties heeft dit voor de kaderstellende functie van de raad en hoe stelt de griffier zich hierbij op?

2. De vertegenwoordigende functie en het politieke debat

Raadsleden die alle nadruk leggen op hun vertegenwoordigende functie kunnen in een positie komen dat ze slechts een deelbelang (willen) vertegenwoordigen. Hoe verhoudt zich dat tot bijvoorbeeld artikel 27 Gemeentewet? Komt het politieke debat over het publieke belang in gevaar? Heeft de griffier hier een functie, als hoeder van de kwaliteit van het functioneren van de raad?

3. Schisma in de Raad

Volgens het ideaalbeeld is de Raad het forum voor uitwisseling van politieke meningen. In de praktijk kunnen blokken in de Raad lijnrecht tegenover elkaar staan, niet tot zinvolle communicatie bereid of in staat. Is hier sprake van een trend in het lokaal bestuur. En als zich een schisma voor doet, is de griffier dan de opbouwwerker die de kloven probeert te dichten, of is het *business as usual*?

4. Gefragmenteerde Raad

Nogal wat gemeenteraden hebben veel kleine en geen enkele grote fractie. Kleine fracties vertegenwoordigen dan vaak deelbelangen, van een dorp of van een protestgroep. Het is moeilijk om in zo'n gefragmenteerde raad tot duidelijke beleidsuitspraken te komen. Is fragmentatie een blijvend verschijnsel in de lokale politiek? Vergt het bijzondere voorzieningen om onder zulke omstandigheden zinvolle kaderstellende beleidsuitspraken tot stand te brengen? Heeft de griffier daarbij een taak?

5. Sociale Media

Smartphones, email, chatprogramma's en twitter hebben de structuur en de dynamiek van het politieke debat wezenlijk beïnvloed. Niet zelden is het debat in de raad gelaagd, met als bovenste laag het formele mondelinge debat, en daaronder de digitale laag met een virtuele uitwisseling van gedachten.

Bij dat virtuele debat kunnen ook niet-raadsleden betrokken worden. De figuur van de steunfractie kan zo een andere betekenis krijgen. En via twitter kan de hele buitenwereld het virtuele debat binnengehaald worden. Wat is de betekenis van deze ontwikkelingen voor het functioneren van de raad? Vergt het bijzondere activiteiten van de griffie?

6. Integriteit

De integriteit van de raad staat of valt met de integriteit van de leden van de raad. De lastige kant van integriteit betreft het grijze gebied waarin regels of normen reukeloos dan wel precies kunnen worden uitgelegd. Bijvoorbeeld de regels van artikel 15 Gemeentewet (incompatibiliteiten) en artikel 28 Gemeentewet (onthouden van stemming). Is er sprake van een trend? Staat de integriteit van de lokale politiek onder druk? Is de griffier de bewaker van de integriteit van de raad?

7. Bestuurlijke participatie en vertegenwoordigen democratie

Participatie van burgers in gemeentelijke besluitvorming (via inspraak-procedures, panels, actiegroepen etc.) kan leiden tot allerlei beloften en gemeentelijke commitment die de raad als kaderstellend bestuursorgaan al bij voorbaat buiten spel zet. Neemt de bestuurlijke participatie toe? Is het inderdaad een ondermijning van de positie van de raad in de gemeentelijke beleidsvorming? Wat is de positie van de griffier in deze? Verzet de griffier zich tegen buitenparlementaire participatie omdat het de rol van de Raad ondermijnt? Bevordert de griffier de burgerparticipatie als een aanvulling op de lokale democratie?

8. De griffier en de voorzitter

De burgemeester is de voorzitter van de Raad, maar ook voorzitter en lid van het college van B&W. Het is de natuurlijke rol van de griffier om de Raad te positioneren tegenover het college. Het is de natuurlijke rol van de voorzitter om beide bestuursorganen zoveel mogelijk onder de ene noemer van het gemeentebestuur te brengen. Hoe gaat de griffier om met de voorzitter, bijvoorbeeld in het delen van informatie? Wat krijgt de nadruk: de tegenover-functie van de raad of de cohesie van het gemeentebestuur?

9. De gemeenschappelijke bestuursdienst

Veel gemeenten experimenteren met vormen van vergaande samenwerking. Een vorm van samenwerking die nog net geen herindeling is, is de gemeenschappelijke bestuursdienst (BEL-gemeenten). Een andere vorm is de rand-gemeente die veel of alle diensten van de grote kerngemeente afneemt (Ten Boer model). Nemen deze vormen van samenwerking toe?

Wat zijn de gevolgen van dit soort integratietendensen voor de positie van de raad? En welke consequenties heeft het voor de rol van de griffier?

10. Verschraling van de griffiersfunctie?

De eerste tien jaar van het duale bestuursmodel werden gekenmerkt door relatieve overvloed van middelen in het lokaal bestuur. Inmiddels zijn gemeenten en provincies geconfronteerd met de noodzaak om aanzienlijk te snijden in de uitgaven. In sommige gemeenten lijkt de griffie een gemakkelijk doelwit voor een snelle bezuiniging, terwijl andere gemeenten de ondersteuning van de raad juist willen vrijwaren van kortingen. Wat is hier de trend? Welke gevolgen zijn er op langere termijn van te verwachten voor het functioneren van de lokale democratie?

11. De rollen van de raad

In het dualistische model werden van meet af aan drie rollen van de gemeenteraad onderscheiden: de kaderstellende rol, de controlerende rol en de volksvertegenwoordigende rol. Deze driestap is op te vatten als een handige ordening van het complexe werk van de raad. De vraag is, hoe deze rollen zich in de praktijk tot elkaar verhouden. Er werd een mogelijke ontwikkeling gesignaleerd volgens welke (door allerlei factoren en invloeden) de controlerende rol steeds belangrijker zou worden, ten koste van de kaderstellende en de volksvertegenwoordigende rollen. Dat zou betekenen dat het raadswerk steeds meer depolitiseert. De raad zou een soort toezichthouder van het college worden. Is dit inderdaad een trend? En zo ja, hoe moet die trend dan worden gewaardeerd? Zou er wat tegen gedaan moeten worden en zo ja, wat?

12. Deliberatieve democratie

Een bekend thema in de pers in het publieke debat is de veronderstelde kloof tussen burger en politiek. Gemeenten bedenken allerlei manieren om die kloof te dichten, waaronder innovatieve manieren om het raadswerk vorm te geven en de burger meer te betrekken. Eén van de oorspronkelijke tien thema's (burgerparticipatie) had hier al mee van doen. De vraag daarbij is, of burgerparticipatie en de in de raad verankerde vertegenwoordigende democratie met elkaar te verenigen zijn. Daarnaast zijn er echter ook innovaties waarbij de volksvertegenwoordiging door de raad deels of geheel wordt vervangen door andere mechanismen. Deze mechanismen worden samengevat onder de noemer 'deliberatieve democratie'. De vraag is of hier sprake is van een trend dan wel van een oprisping of een experiment.

13. Geheimhouding

De raad vergadert in het openbaar en de stukken die voor de raadsvergadering zijn geagendeerd worden eveneens geacht openbaar te zijn. Maar soms niet. De veronderstelde trend is, dat de neiging toeneemt om stukken 'onder geheimhouding' of met het stempel 'vertrouwelijk' aan de raad ter beschikking te stellen. Er zouden verschillende mogelijke verklaringen voor gegeven kunnen worden. De eerste vraag is echter: is dit wel een trend, en zo ja, is het een probleem voor de lokale democratie?

2. POLITIEK IS HOT, EN TOCH OOK WEER NOT

Walter Hooghiemstra, griffier Utrechtse Heuvelrug

Het gaat goed met onze politiek

Aan het hoofd van de gemeente staat een raad: een politiek gekozen orgaan dat alle belangen integraal en vanuit opvattingen over het algemeen belang kan afwegen. En dat besluiten neemt, nadat er in het openbaar en herkenbaar over de wezenlijke onderwerpen is gesproken, gewikt en gewogen. Omdat het de gemeente is, zijn de onderwerpen dicht bij huis en liggen ze veel inwoners na aan het hart. De raad beslist over wat er mag en niet mag in de openbare ruimte, heeft invloed op de zorg, regelt huisvesting voor de scholen, treedt op tegen baldadige jeugd of wildparkerende ouders – het is allemaal niet niks. Bijzonder eigenlijk dat als kiezers de kans krijgen om invloed te hebben op het gezelschap dat al die beslissingen neemt, ongeveer de helft thuis blijft.

We kunnen dat inmiddels niet meer toeschrijven aan de afnemende belangstelling voor politiek. Bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer in maart 2017 was de opkomst 81,9% - meer dan anderhalf keer zo hoog. Journalisten misten in de aanloop naar die verkiezingen node de tweestrijd, zoals in 2012 de strijd tussen PvdA en VVD. Dat had de verslaggevers misschien een hoop werk geschied, maar in 2012 was de opkomst 74,6% als onderdeel van een al jaren geleidelijk dalende trend. Lezers willen dus echt wat te kiezen hebben en dan komen ze ook stemmen.

Volgens mij zijn de onderscheidende kenmerken van de verkiezingen van 2017 dat er veel partijen waren die kans maakten op invloed op het regeringsbeleid, dat die partijen van elkaar verschilden op onderwerpen die er toe doen – maar ook dat de meeste partijen bereid zijn om na de verkiezingen te zoeken naar de samenwerking om het land verder te brengen. Dus niet alleen verschil doet er toe bij verkiezingen, ook de bereidheid om die verschillen productief te maken in de samenwerking.

Bij die constatering past ook enige conservatieve trots op het stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat op alle bestuurslagen in Nederland van toepassing is. Al ruim voor de verkiezingen van maart 2017 – die ik hier dus maar even zonnig naar ons stelsel toe interpreteer – heeft politicoloog Tom van der Meer ('Niet de kiezer is gek') gepleit om dat stelsel wat meer te waarderen dan we vaak doen (of deden). Koester de diversiteit: hij reageert dan ook fel op alle pogingen om het aantal fracties in het parlement te verkleinen door een kiesdrempel in te voeren.

Pleidooien voor een meer persoonlijk mandaat van kiezers, bijvoorbeeld door een districtenstelsel, zijn al helemaal verstomd. In het buitenland zijn de bekendste voorbeelden van wezenlijk andere kiesstelsels geen lichtend voorbeeld. In Frankrijk haalt de partij van president Macron in de eerste ronde 32,2% van de stemmen en uiteindelijk 454 zetels (79%). In Groot-Brittannië verliest minister-president May de meerderheid en dus de verkiezingen van 2017, terwijl de partij 5,5% meer van het totaal aantal stemmen haalt dan twee jaar eerder. In Amerika heeft het districtenstelsel geleid tot een hermetische tweepartijstrijd en een volstrekt verziekt parlement en bestuur. En in al die landen is de opkomst veel lager dan bij landelijke verkiezingen in Nederland.

Niks meer aan doen?

Niets meer aan doen? Nee, dat is dan weer het andere uiterste. Het stelsel van de gemeentepolitiek hebben we recent nog onder handen genomen. Eind van de vorige eeuw was de controlerende en politiserende rol van de gemeenteraad ten opzichte van het college vastgelopen. Opmerkelijk genoeg speelde juist de behoefte aan politisering daarin een voorname rol. Partijen probeerden de verkiezingen te winnen en daarna de winst te verzilveren in coalitie-akkoorden met bondgenoten uit dezelfde politieke hoek. In die politieke strategie pasten sterke wethouders die kunnen rekenen op een gedisciplineerde fractie, zodat in de raad de resultaten van de onderhandelingen in het college kunnen worden bekrachtigd met het beloofde aantal stemmen. Maar het leidde ook tot een concentratie van bestuur en volksvertegenwoordiging op het eigen proces van problemen benoemen, positie kiezen en compromissen sluiten. Er was weinig ruimte voor anderen – niet in de raad en niet in de samenleving.

Dat dat frustrerend was voor de minderheid in de raad die niet in de coalitie zit, is nog tot daar aan toe. Maar de bestuurlijke besluitvorming was niet bijster transparant. Dat vervolgens de controlerende rol van de raad als geheel niet echt uit de verf kwam, ligt ook voor de hand. De staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' (2000) zag haar adviezen, waaronder het invoeren van het dualisme in het gemeentebestuur (2002) "als bijdragen tot de vitalisering van het openbaar bestuur en de politieke besluitvorming in de gemeente". Naast structuur-maatregelen zou er ook ruimte moeten komen voor een andere cultuur in het samenspel tussen raad en college.

Dat hebben we geweten. In de jaren direct na de invoering van de dualisering hebben veel wethouders en mensen uit hun directe entourage zich beklaagd over de raad die was losgeslagen in een post-monistische reactie. De term 'duellisering' werd gemunt om duidelijk te maken dat colleges vonden dat de raad nu wel erg kritisch werd. Het aantal wethouders dat in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen vertrok, leek in de jaren na 2002 ook te stijgen. Dat is ook niet per se slecht: Als de nieuwe structuur een andere cultuur mogelijk moet maken, kan dat best gevolgen hebben voor de geschiktheid van wethouders die na de nieuwe verkiezingen opnieuw werden benoemd.

Wie de lijstjes van vertrokken wethouders uit die tijd (en ook die van nu) nog voor de geest heeft, ziet dat veel bestuurders sneuvelen doordat hun bestuurlijke daadkracht slecht uitpakt in de confrontatie met de openbare controle. De uitvoering niet op orde en vervolgens de raad niet bijtijds

bijgepraat. Het was nu net de bedoeling dat die discussie in het openbaar zou worden gevoerd en dat de controlerende rol van de raad werd versterkt. Dus die vorm van duellisering hoort er wel bij.

Participatie

Overigens was 2002 ook het jaar van de Fortuyn-revolte. Het ongenoegen over de bestaande bestuurlijke praktijk in veel gemeenten vond een stevige vertegenwoordiging in de raad – door nieuwe mensen en door nieuwe, veelal lokale, partijen. De analyse van de staatscommissie over het in zichzelf gekeerde gemeentebestuur kan dan ook gelezen worden als een verklaring van het succes van deze partijen. En dus is misschien nog wel belangrijker dan de rolverdeling onder de kaasstolp van het gemeentehuis, de rol van de samenleving in het benoemen van maatschappelijke vragen, in de beleids- en besluitvorming en vervolgens in de uitvoering.

In 2012 benoemde de WRR een belangrijke kentering, nodig om de vernieuwing echt op gang te brengen. Het pleidooi met de programmatische titel ‘Vertrouwen in burgers’ was om meer te denken vanuit burgers. De overheid wordt opgeroepen om niet alleen de deur open te zetten zodat burgers ‘mogen’ meedoen, maar ook te zien dat maatschappelijke initiatieven kunnen bestaan waarin de overheid participeert. Of juist niet, denk je daar soms bij. De mondige, goed opgeleide burgers laten zich niet door de overheid de les lezen over wat ze wel en niet mogen met hun eigen huis en tuin. Ze willen invloed op de fysieke omgeving en zeggenschap over hun zorg en het onderwijs van hun kinderen.

De bestuurlijke tegenhanger is dat het doorvoeren van zelfs de meeste wijze, maar eenzijdige, besluiten steeds lastiger wordt. Belanghebbenden gaan in beroep, dus in de planning van elk proces worden de beroepsmogelijkheden al tot de uiterste termijnen voorzien. Veel beleid wordt vertraagd of afgebroken doordat gemeenten het in de juridische afwikkeling van hun goede bedoeling juridisch niet voldoende rond krijgen. Bovendien kost uitvoering, onderhoud en vernieuwing veel geld, zeker als ook daar de inspraak van inwoners, buurtcomité en belangenorganisaties zich laat gelden. Inwoners worden niet alleen betrokken bij de besluitvorming, ze mogen ook steeds vaker als uitvoerder aan de bak.

Een andere rol van de gemeente betekent een andere rol van de raad en van het college. Het groeit en blijft spannend: ambtenaren zien dat de technisch

beste oplossing voor een probleem sneuvelt in het gesprek met de buurt; wethouders willen dealen met inwoners en bedrijven maar hebben ook te leven met de wensen van de raad; fracties schrijven een verkiezingsprogramma met een mooi hoofdstuk over de participatie en daarna tien hoofdstukken over wat daar uit moet komen. Het hoeft hier niet verder uitgewerkt, maar het lukt steeds meer gemeenten steeds beter om processen participatief in te richten, inwoners betekenisvol te betrekken bij het beleid en als raad, college en ambtenaren de inhoudelijke standpunten los te laten en zich te beperken tot de belangrijkste voorwaarden.

Toch nog iets aan doen?

Probleem is natuurlijk dat ook als inwoners ongestoord en zonder voorwaarden mee mogen doen, zij belangentegenstellingen tegenkomen en daarin keuzes moeten maken. Als ze daarbij blijven vasthouden aan hun eigenbelang (wie kan hen dat recht ontzeggen?), komt er geen gedragen standpunt vanuit de inwoners. Of erger: er ontstaat een standpunt met een onbekende voor-geschiedenis. Als in dat proces mensen wél over het directe eigenbelang heen stappen en zoeken naar algemene beginselen, bedrijven ze politiek. Dan gaat het niet meer over de vraag of ik een verkeersdrempel voor mijn deur krijg, maar over de vraag hoe doorstroming van het verkeer, veiligheid van de spelende kinderen en geluidsoverlast van optrekkende auto's tegen elkaar worden afgewogen.

Daar kunnen ook belangen bij in het geding komen die niet vanzelfsprekend in mijn buurthuis aan tafel zitten. Is de drogist straks nog wel bereikbaar voor klanten van buiten de wijk? Is de school vertegenwoordigd? Kunnen de hulpdiensten er straks nog wel door? We hebben ons leven met alle mooie voorzieningen zo ingewikkeld gemaakt, dat we nergens meer onbekommerd wat van mogen vinden zonder deskundige begeleiding. Trouwens, nog eens wat anders over die tafel in het buurthuis: wie zitten daar nou helemaal met elkaar de wens van de buurt te formuleren? Ik zit er niet bij. Als griffier ben ik elders in het land twee, drie avonden per week aan het werk en daar tussendoor heb ik kinderen, kennissen, de krant en de afwas bij te houden.

Begin 2016 verscheen een essay van het Sociaal en Cultureel Planbureau onder de titel 'Niet buiten de burger rekenen!'. Een mooie titel omdat het een nuancering is van de titel van het WRR-rapport uit 2012. De ondertitel is 'Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel'. Directe aanleiding is de Omgevingswet, ingrijpende wijziging van het

ruimtelijk recht waarbij veel zwaarder wordt geleund op de waakzaamheid en zelfredzaamheid van inwoners. In de toelichting op de Omgevingswet wordt een enthousiast beroep gedaan op de 'maatschappelijke energie'. Het essay signaleert dat er grenzen zijn aan de belastbaarheid van burgers. Sterker: "Hoe realistisch is de (te impliciete) gedachte dat er een groot onbenut potentieel aan maatschappelijke energie tot benutten van de omgeving bestaat, dat pas onder het nieuwe omgevingsbestel tot volle bloei kan komen?" Tja, daar herken ik mij als buurtbewoner wel in. Ook onder de nieuwe Omgevingswet zitten er maar zeven dagen in een week. En ik ben niet de enige die verstek laat gaan. Het aantal inwoners dat daadwerkelijk gebruik maakt van de mogelijkheden tot participatie, is beperkt. De samenstelling van die kleine groep is bovendien eenzijdig en niet representatief. Logisch, want deelnemen aan zo'n proces vereist minimaal bepaalde vaardigheden en verder geeft kennis een beslissende voorsprong. Geen wonder dat de hoger opgeleiden de overhand hebben.

Dit sluit aan bij een recente waarschuwing van de WRR: Weten is nog geen doen. "Er bestaat een behoorlijk verschil tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen." We mogen een heleboel zelf uitzoeken en het gevolg is dat we het vervolgens ook zelf moeten uitzoeken. "Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid hen niet over de rand duwt en dat momenten van onoplettendheid en zwakte niet direct ingrijpende gevolgen hebben." De harde les van met name dit rapport is dat dat een slecht te beïnvloeden randvoorwaarde is. Het gaat om competenties en persoonskenmerken als stressbestendigheid en de invloed van stress op de vermogens om rationeel keuzes te maken. Met een wettelijk verplichte vrije middag om deel te nemen aan participatie zullen we dat gat dus niet plakken – en over de mogelijkheid om mensen op dit punt bij te scholen mogen we "geen hooggespannen verwachtingen" hebben.

De onmisbaarheid van de politiek

Het blijft een opdracht aan de politiek om te benoemen welke verantwoordelijkheid de overheid neemt. Voor het beschermen van minder weerbare waarden, doelen, inwoners en groepen blijft de politiek gewenst. Het is geen verplichting van de politiek om kool en geit te sparen – integendeel. De zaak loslaten of overlaten zonder voorwaarden is ook een optie. Als het maar gebeurt na een goed politiek gesprek: de kans hebben om in te grijpen en het niet doen, betekent dat je verantwoording hebt af te leggen aan wie zich gedupeerd voelt. Dat betekent niet dat alle discussie politiek relevant is. En wat mij

betreft komen we dan weer terug bij de verbazing aan het begin van dit verhaal: waarom scoren we bij gemeenteraadsverkiezingen een opkomst waar zelfs de Amerikaanse presidentsverkiezingen nog bij in de buurt komen?

In een gezonde lokale democratie valt er wat te kiezen. In “Verbetering op komst”, onderzoek naar opkomstbevordering bij gemeenteraadsverkiezingen (2016) wordt geconstateerd dat de opkomst gemiddeld hoger is in gemeenten met minstens één deelnemende partij per drie raadszetels in de gemeente. Als we aannemen dat er daarvan ook flink wat de kiesdeler halen, heb je dus straks best wat fracties. En dat terwijl er over de meeste belangrijke kwesties in de gemeente maar twee, drie echte standpunten zijn in te nemen. Het hoeft geen probleem te zijn, als de verschillende politieke partijen staan voor verschillende stromingen of waarden. Kijk naar de Kamerverkiezingen van 2017. Waar afstand van wordt genomen is niet van politieke verschillen, maar van politiek gekibbel. Je wilt dat politieke bestuurders verschillen laten zien, maar ook dat ze vervolgens komen tot iets nieuws. Na de formatie van het kabinet Rutte II sprak PvdA-lijsttrekker Samsom van de schoonheid van het compromis – al was dat voor hem het voorportaal van de ondergang.

Bij de raadsverkiezingen in 2018 moet blijken of de lijsttrekkers en partijen in de gemeente Utrechtse Heuvelrug worden beloond voor hun gedurfde stap na de raadsverkiezingen van 2014. In een raadsbreed programma zijn de thema’s en doelen benoemd voor de hele raadsperiode, inclusief een hoofdstuk met financiële spelregels. Het bleek dat op alle onderwerpen uitgangspunten konden worden benoemd, waartegen geen van de raadsfracties overwegend bezwaar had. Dit raadsbreed programma sloot een periode af waarin elk onderwerp kon uitlopen op een debat over bevoegdheden, vertrouwen in de uitvoering of het principiële verschil tussen blauwachtig grijs en grijsachtig blauw. Sindsdien is het politieke debat niet weg – integendeel: het kan eindelijk worden gevoerd over de verschillen die er toe doen. Als in de voorbereiding met inwoners, bedrijven en organisaties problemen of tegenstellingen zijn blijven liggen, discussieert de raad over het vervolg.

Niet onbelangrijke bijvangst: het werk in de gemeenteraad wordt er stukken leuker van. Het raadswerk is lekenbestuur. Voor het geld moet je het niet doen – het is een hobby met een kleine vergoeding. Kansloze oppositie en frustrerende contacten met inwoners worden met dat geld dus niet gecompenseerd.

Een prettig samenspel tussen college, raad, ambtenaren en samenleving – met respect voor de toegevoegde waarde van de politiek – draagt bij aan een vitale lokale democratie.

3. WORDT DE CONTROLLERENDE ROL (TE) DOMINANT?

Hester Tjalma, bestuursadviseur van de Vereniging van Griffiers

Inleiding

Ooit was het vanzelfsprekend: een organisatie in de non-profit sector had een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. De leden van het dagelijks bestuur (doorgaans voorzitter, secretaris en penningmeester) maakten deel uit van het algemeen bestuur en vervulden daarin dezelfde functies. In de jaren negentig van de vorige eeuw kwam daar plotseling verandering in. De AB-DB constructie was ineens ouderwets. Zij werd vervangen door de constructie Raad van Bestuur – Raad van Toezicht. Het begon met de woningcorporaties. In 1993 werden zij per wet verplicht om een raad van toezicht in het leven te roepen. Een sterk “intern toezicht” zou het externe toezicht op de corporaties overbodig maken, zo meende de wetgever. Alle non-profit sectoren zijn de corporaties hier in gevolgd, al dan niet op aanwijzing van de wetgever.

Hekkenluiter was de onderwijssector: in 2010 werd de wet Goed Onderwijs Goed Bestuur van kracht, die een “functiescheiding” vereist tussen “intern toezicht” en “bestuur”.

Soms lijkt het erop dat ook het bestuur van de gemeente niet aan deze trend ontkomt. Dan wordt de gemeenteraad aangeduid als “interne toezichthouder” tegenover het college als een soort raad van bestuur. De gemeenteraad heeft sinds de dualisering immers een controlerende rol? En controleren is eigenlijk hetzelfde als toezicht houden. Rijksinstanties proberen langs die weg wel eens de raad voor hun karretje te spannen. Zo heeft het ministerie van SZW herhaaldelijk laten weten dat de gemeenteraad moet controleren of B&W het toezicht op de kinderopvang volgens de rijksregels uitvoeren. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft geprobeerd de gemeenteraad (namens de Inspectie) toezicht op B&W te laten houden voor wat betreft brandweertaken. Vooral de laatste tijd heeft de VNG zelf de raad geprobeerd te positioneren als een “interne toezichthouder”. In 2013 werd de Wet revitalisering generiek toezicht van kracht. Deze wet bevat een nieuwe regeling van het interbestuurlijk toezicht: het toezicht van rijk en provincie op de gemeente. Bij de implementatie van deze wet heeft de VNG er alles aan gedaan om het interbestuurlijk toezicht op de gemeentebesturen zo klein mogelijk te maken. Een centraal argument was, dat er al een “interne toezichthouder” was, namelijk de gemeenteraad. Extern interbestuurlijk toezicht zou daarmee overbodig zijn. De vraag is nu of de raad deze rol oppakt en of zij die rol ook waar kan maken, met de tijd en de middelen die een raadslid ter beschikking heeft.

Waar komt die controlerende rol vandaan?

Sinds de invoering van de dualisering is er een mantra ontstaan dat het raads-werk drie rollen omvat: volksvertegenwoordigen, kaderstellen en controleren. Hoewel velen menen dat deze drie rollen in de wet staan, is dat niet het geval. De drieslag is afkomstig uit de stukken van Commissie-Elzinga. Het was daarin niet bedoeld als voorschrift of een uitputtende taakomschrijving, maar als een poging om het raads-werk te ordenen in drie categorieën van activiteiten. Daarbij hanteerde de Commissie een vereenvoudigde voorstelling van de klassieke beleids-cyclus. Als volksvertegenwoordiger is de raad bekend met eisen en verlangens in de samenleving. Als kadersteller vormt zij deze eisen en verlangens om tot beleidskaders. Als controleur ziet zij er op toe dat het gemeentebestuur binnen deze kaders opereert.

En als volksvertegenwoordiging legt zij tegenover de burger verantwoording af over kaderstelling en controle. En vergaart nieuwe input voor een volgende cyclus. In de Memorie van Toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur vindt men al een eerste aanzet om van de ordenende drieslag een programatisch vereiste te maken: "In de nieuwe verhoudingen zal het accent meer moeten liggen op gerichte controle en beïnvloeding van het collegebeleid en op agendering van voor burgers belangrijke onderwerpen, waarbij zo nodig zelf inhoudelijke initiatieven worden genomen." Bij de implementatie van de wet Dualisering is de drieslag nogal dik aangezet en werd deze niet zelden als een voorschrift gepresenteerd. Dat heeft er in veel gemeenten toe geleid dat de raad zichzelf steeds meer is gaan zien als de drager van die drie rollen. Maar hoe is deze rolinvulling uitgedrukt in de praktijk? In dit essay gaan we in op de controlerende rol. En daar is al heel wat over geschreven.

Hoe vervult de raad de controlerende functie?

In de NSOB-publicatie 'Raad en Hulpstroepen'² wordt een treffend beeld geschetst van de controlerende rol van een raadslid. Daaruit blijkt dat het niet zo gemakkelijk is de controlerende functie inhoud te geven. Enerzijds neemt de werkdruk en de complexiteit van het raadswerk toe. Doordat raadsleden steeds met nieuwe vraagstukken worden geconfronteerd, ook inhoudelijk, komen zij minder aan hun controlerende rol toe, aldus de NSOB. Eenvoudigweg door tijdgebrek. Anderzijds wil de burger zicht hebben op de prestaties van de overheid. Doet de gemeente zijn werk wel goed? Krijgen we waar voor ons geld? Burgers verwachten dat raadsleden daar op toezien en spreken hen daar dan ook op aan. Zo bezien zou de controlerende rol een meer evaluerende betekenis krijgen: naast de vraag of het college daadwerkelijk doet wat met de raad is afgesproken gaat de raad namens de burgers ook meer de vraag stellen welke maatschappelijke effecten het gevoerde beleid teweeg brengt. Om het in beleidstermen te zeggen: naast de controle op output wordt de controle op outcome steeds belangrijker.

De NSOB noemt als voorbeeld de zaak rond DuPont/Chemours in Dordrecht. Een chemische fabriek van het concern heeft jarenlang een schadelijke stof uitgestoten zonder dat het gemeentebestuur dat wist. Burgers spraken hun raadsleden op emotionele toon daarop aan: "Waarom hebben jullie niet beter opgelet"? Het toezicht op milieu-riskante bedrijven is een taak van B&W.

² Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen, *Raad en Hulpstroepen. Hefbomen ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad*, NSOB, Den Haag 2017.

De raad zou moeten controleren of B&W deze taak wel goed uitvoert. Inderdaad verschaft het college de raad jaarlijks een plan voor handhaving en een verslag van toezicht en handhaving op milieugebied. Echter, de raadsleden hadden geen idee waarop ze in dit geval in de veelheid van informatie hadden moeten letten.

Dat dilemma zie je in de praktijk vaak voorkomen: daar waar de raad op afstand wordt gehouden door het college, weet je als raadslid soms eenvoudig weg niet wat er te controleren valt. Een algemene vraag aan de wethouder: 'is er nog iets dat wij als raad zouden moeten weten' is aardig om de informatieplicht weer even onder de aandacht te brengen, maar levert over het algemeen niets op. De raad zou zich ook kunnen voornemen het milieuverslag (en vergelijkbare documenten) jaarlijks uitvoerig te bespreken (doorgaans worden zulke stukken voor kennisgeving aangenomen) maar heeft het gemiddelde raadslid voldoende kennis en kunde om te doorzien of het toezicht van B&W op een individueel bedrijf adequaat is?

Er zijn twee richtingen waaraan je zou kunnen denken om dit probleem aan te pakken, zonder van het raadslid te verwachten dat hij superdeskundige wordt op alle terreinen. Door juist op die 'outcome' afspraken met het college te maken, kan de raad ontwikkelingen beter volgen. In het voorbeeld van DuPont/Chemours zou de raad kunnen afspreken dat er geen uitstoot van schadelijke stoffen mag zijn en dat het college de raad informeert zodra er signalen binnenkomen over de vondst van schadelijke stoffen in de omgeving van het bedrijf. Het is dan aan het college om aan te geven hoe zij zich er van vergewissen dat de omgeving schoon blijft en de afspraak om meteen te melden voorkomt dat het college informatie achterhoudt, bijvoorbeeld 'voor nadere studie'.

Als tweede optie kan gedacht worden aan de aanbeveling van de NSOB voor het (beter) inzetten van "hulptroepen". Denk daarbij aan een rekenkamer of rekenkamercommissie, een burgeractiegroep of burgeraudits. Als deze en dergelijke hulptroepen (meer) bij het raadswork betrokken zouden worden zouden zij als hefboomen kunnen functioneren om de raad beter in positie te brengen als controleur, zo meent de NSOB.

Een krachtige rekenkamercommissie zou inderdaad namens de raad tijd kunnen steken in complexe vragen. De mate waarin de raad daar gebruik van maakt kan in veel gevallen beter. Ook hier blijkt het voor raden lastig om in het eigen functioneren te investeren. Ook de andere hulptroepen kunnen optreden als ogen en oren van de raad om de maatschappelijke effecten in

kaart te brengen. Uiteraard is het aan de raadsleden zelf om af te wegen hoe zij deze informatie benutten bij hun controle van het college. Een weg die wat mij betreft zeker kansrijk is als de raad erin slaagt de informatie niet meteen in 'politiek afrekenen' om te zetten, maar de op- en aanmerkingen van deze hulptroepen op hun merites beoordeelt en gebruikt.

Het beroep op de raad als controleur van B&W wordt zo gezien indringender en veeleisender. Echter, uit onderzoek naar de wijze waarop raadsleden hun ambt ervaren blijkt, dat raadsleden de controlerende rol het minst leuke onderdeel van hun werk vinden.³ Slechts 11% van de raadsleden noemt het controleren van het bestuur als één van de drie redenen waarom men zich voor het raadslidmaatschap had gekandideerd. Het onderzoek laat ook zien, dat gemeenteraadsleden vooral het stellen van kaders voor beleid, het controleren van het college en het verzamelen van informatie over gemeentebestuur de afgelopen jaren als zwaarder zijn gaan ervaren. Nog wat cijfers uit dit belevingsonderzoek: 52% van de raadsleden is tevreden over de wijze waarop zij dit controlerende onderdeel van hun taak kunnen uitoefenen, terwijl slechts 37% er voldoening uit haalt. Die voldoening moet komen van het volksvertegenwoordigen (75%) en kaderstellen (58%).

Wordt de controlerende rol belangrijker?

Sommige griffiers hebben de indruk dat er in de praktijk van het raadswerk een verschuiving plaatsvindt naar de controlerende rol. Het is immers makkelijker om vragen aan het college te stellen dan om de straat op te gaan of zelf ideeën te ontwikkelen die tot kaders moeten leiden. De controlerende rol uit gemakzucht, zou je haast zeggen. Positiever geformuleerd speelt bij het vragenstellen ook vaak mee dat de belangen van een bepaalde groep in de samenleving of een bepaald belang wordt vertegenwoordigd: een vorm van volksvertegenwoordigen dus. Met de verkiezingen in zicht neemt het aantal gestelde vragen toe. Een persbericht voor de lokale krant of op Facebook laat zien dat het raadslid zich actief opstelt. Dat het inzetten op deze vorm van profilering effectief kan zijn heeft de Partij van de Dieren wel bewezen. Sinds deze partij in de Tweede Kamer zit, is het aantal vragen aan het ministerie van Landbouw enorm toegenomen. Het verhaal gaat dat er twee extra ambtenaren voor moesten worden aangenomen. Maar het thema dierenwelzijn is daarmee wel stevig op de agenda gekomen.

³ Pieter van Wijnen en Martijn Hulsen, *Het aanzien van het politieke ambt. Een belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers*, ministerie BZK, Den Haag 2015.

De antwoorden van de griffiers in het Trendonderzoek laten een heel wisselend beeld zien. De stelling dat de eigen gemeenteraad vooral fungeert als een controlerend orgaan wordt door een derde van de respondenten afgewezen, terwijl een derde de stelling onderschrijft en een derde geen uitgesproken opvatting heeft. Een opvallend gelijkmatige verdeling dus.

Wel verwacht bijna de helft van de respondenten dat de controlerende functie in de komende periode belangrijker zal worden. Dat komt overeen met de constatering van de NSOB, dat ook burgers de overheid nauwgezet volgen en verwachten dat raadsleden dat namens hen doen.

Hoewel controleren naar verwachting belangrijker wordt, lijkt dat volgens de respondenten niet ten koste te gaan van de beide andere rollen van de raad. Driekwart geeft aan dat deze twee andere rollen niet minder belangrijk zijn geworden. Wellicht dat dat (mede) te danken is aan de griffier, want 87% geeft aan zich in te zetten om de kaderstellende rol overeind te houden. Een iets kleiner deel, 73%, rekent het tot de taak van de griffier om het inhoudelijk strategisch debat, dat hoort bij de kaderstellende rol, te stimuleren. Hoe bepalend de rol van de griffier is, is uit deze cijfers echter niet op te maken.

Een andere werkwijze?

De belangrijkste conclusie uit het voorgaande is: de controlerende rol van de raad is niet geweldig toegenomen, en zeker niet ten koste van de andere rollen. Raadsleden melden dat zij weinig bevrediging aan de controlerende rol ontleen. Griffiers zien door de bank genomen geen opmerkelijke toename van de controlerende rol. Zoals bij zoveel onderwerpen is er, landelijk gezien, een kleurrijk beeld; uiteindelijk wordt de werkwijze van de raad heel lokaal bepaald. De controlerende rol gaat waarschijnlijk wel belangrijker worden, maar niet ten koste van de andere rollen. Als raden dat niet anders aan gaan pakken, zal de werkdruk dus blijven stijgen!

Zo bezien is het van belang anders te gaan werken. Als we de nieuwe raden daar een advies voor mee zouden willen geven, kunnen we, behalve bij de hulptroepen van de NSOB, terecht bij een essay van Rien Fraanje.⁴ Dit is weliswaar gericht op de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein, maar is mijns inziens van waarde voor het hele werkveld van raadsleden.

⁴ Rien Fraanje, *Sturen in dienstbaarheid. Verkennend essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein*. www.raadslid.nu 2015.

Hij constateert dat er sowieso anders wordt gewerkt door de gemeente dan in 2002 bij de invoering van de dualisering. Toen was het doen en laten van de eigen organisatie nog dominant en we spraken SMART-doelen af met het college. In de programmabegroting werd dat vertaald met de drie W's: wat willen we bereiken, wat gaat de gemeente(!) daar voor doen en wat mag het kosten. Inmiddels is de gemeente een van de netwerkpartners geworden die beleid maakt en uitvoert, zeker in het sociaal domein. Denk bijvoorbeeld aan de jeugdzorg: Formeel is de gemeente, en dus de raad, opdrachtgever, maar in het veld worden beslissingen genomen samen met professionals. Zo worden sociale wijk- en jeugdteams makers van beleid doordat zij met hun interpretatie van de opdracht uitvoeringsregels gaan maken. Daar komt nog bij dat er sprake is van veel uitvoerders van het gemeentelijke beleid: in het sociaal domein gaat het soms om honderden contractanten. Zelfs voor de wethouder is het moeilijk daarop goed zicht te houden. Des te belangrijker worden weer die maatschappelijke effecten: wat krijgt de burger nu uiteindelijk en is hij daar op een goede manier mee geholpen? Niet het aantal geleverde uren huishoudelijke hulp is dan van belang, maar de cliënttevredenheid. Fraanje benadrukt dat de raad daarom minder op de bekende SMART-doelen moet sturen en de beweging zou moeten maken naar procesdoelen. 'De raad kan bijvoorbeeld controleren of de afspraken die het college met bewoners maakte over mogelijkheden voor participatie inderdaad zijn waargemaakt. Of in hoeverre zij zich gehoord voelen en zij zich in de uitkomst herkennen.' Samen met de controle op de outcome, zoals cliënttevredenheid, houdt de raad dan aardig in beeld wat er daadwerkelijk voor zijn inwoners gepresteerd wordt.

Daarnaast is Fraanje van mening dat de raad veel meer zijn eigen toetsing moet organiseren. 'Veel gemeenteraden wachten op de formele rapportages van college of rekenkamer om hun controlerende taak invulling te geven. Raden kunnen daarin veel pro-actiever zijn.' Deels door zelf als raad in de samenleving te gaan kijken wat de effecten van beleid zijn, of door middel van hoorzittingen ervaringen te horen van gebruikers van gemeentelijke diensten. Het nadeel daarvan is lijkt me, toch weer die werkdruk. Zelfs als de griffie veel organisatie uit handen neemt, moeten raadsleden veel zelf op stap of tijd in hun agenda reserveren.

Zelf zou ik daarom toch de voorkeur geven aan de 'hulptroepen' van de NSOB. De raad hoeft niet steeds zelf op alle onderwerpen op zoek naar informatie, maar kan ook anderen aanmoedigen ervaringen te melden of een oordeel te geven over de kwaliteit van het gemeentelijk beleid. De ontwikkeling van open data sluit hier mooi bij aan: de gedachte is dat het geïnteresseerden, bijvoorbeeld patiëntenorganisaties, ertoe aanzet om gemeentelijk beleid

onder de loep te nemen en te vergelijken met de prestaties van andere gemeenten. Het is dan aan de raadsleden om te bepalen hoe zij met dat externe oordeel omgaan.

Een ander nuttig fenomeen is de audit- en rekeningcommissie. Een klein comité van geïnteresseerde raadsleden die voorwerk doet door de jaarstukken te bestuderen en het gesprek met de accountant aan te gaan. Dat sluit weer aan bij de trend om met rapporteurs te gaan werken: in een raad die uit steeds meer kleinere fracties bestaat is een zekere taakverdeling een handig model.

Tenslotte nog een opmerking over de rekenkamercommissie. Gelukkig is er vanuit BZK een beweging in gang gezet om de slapende rekenkamers wakker te schudden. De rekenkamer(commissie) kan van grote waarde zijn voor de raad en juist de meer complexe onderwerpen onder de loep nemen. Mijn eigen ervaring als rekenkamervoorzitter is ook dat het een preventief instrument is: het idee dat alles onderwerp van onderzoek kan worden, laat het college regelmatig net iets harder zijn best doen. Als de raad van mening is dat de rekenkamercommissie geen relevante onderwerpen onderzoekt of teveel terugblijkt, moet dat een onderwerp van gesprek zijn.

Raad, benut alle mogelijkheden om een beeld te vormen van hoe beleid in de praktijk uitpakt. Door anderen bij die controlerende rol te betrekken snijdt het mes aan twee kanten: de werkdruk neemt niet verder toe en de controlerende rol gaat niet ten koste van andere (leukere!) rollen van een raadslid.

4. IS MAATWERK MOGELIJK BINNEN DE DEMOCRATISCHE SYSTEMEN?

DELIBERATIEVE DEMOCRATIE
IN HET ALGEMEEN BELANG

Paula Grit, griffier Menterwolde

Marjan Sijperda, griffier Marum

Inleiding

De staat van de democratie in Nederland is al tijden onderwerp van discussie. Daar komt bij dat de opkomst van alternatieve vormen van participatie onze representatieve democratie voor lastige vragen stelt. Principes zoals gelijkheid, politieke verantwoordelijkheid en het politieke primaat staan daarom ter discussie. Wat kan de raad, en daarmee de griffier ter ondersteuning, doen om zichzelf in een goede rol en positie te brengen binnen onze (participatie) democratie? Is daarvoor eerst systeemwijziging richting een deliberatieve democratie⁵ nodig zoals van Reybrouck voorstaat, of zijn er andere mogelijkheden om de raad in positie te brengen?

⁵ Het begrip is in 1981 geïntroduceerd door Joseph M. Besette in zijn artikel "Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government", in: American Enterprise Institute for Public Policy Research Washington, *How democratic is the constitution?* Washington DC 1981.

In het systeem van de representatieve democratie, ook wel vertegenwoordigende democratie genoemd, kiezen burgers vertegenwoordigers die een mandaat krijgen om namens de bevolking te besluiten; op gemeentelijk niveau is dit de gemeenteraad. Niet iedereen is daar even positief over.

Sceptische burger: Kijk dit bedoel ik nou. Je gaat één keer in de zoveel tijd naar de stembus. Natuurlijk wel even verdiepen waar je voor staat. Je kiest, stemt en alles wordt voor je geregeld en besloten... geen omkijken meer naar en kan ik mijn eigen dingen doen... Maar het kiezen... dat is wel steeds lastiger, er komen steeds meer partijen bij en zoveel verschillen ze niet eens van elkaar... Als kiezer ben ik toch niet gek? Dus het uitzoeken heb ik er wel voor over; als ze het daarna maar zelf oplossen. De laatste tijd lijkt het echter wel een soap... formaties die niet lukken, niet onderhandelbare standpunten... Ik volg dat maar ik vind het niet zoals bedoeld, het haalt het aanzien van de politiek naar beneden. Lokaal proberen ze dat op te lossen door de inwoners meer te betrekken bij besluitvorming. Dat is voor mij alleen interessant als ik daar zeggenschap over wil hebben; dat is zelden. Eigenlijk alleen als het me persoonlijk raakt of als het een onderwerp is dat bij mij in de buurt speelt.

Traditionele politicus: Hoezo de politieke partijen verschillen niet van elkaar? Dat klopt niet hoor. Een liberaal wereldbeeld is echt anders dan een confessioneel of sociaaldemocratisch of socialistisch wereldbeeld. En het maakt ook nogal wat uit of je vindt dat ouderen, dierenwelzijn of het behouden van natuur en milieu het belangrijkste is wat in de politiek geregeld moet worden. Lees de verkiezingsprogramma's en je ziet dat er wat te kiezen is. Je kunt ook bij verkiezingen de verschillende stemhulpen invullen (bijvoorbeeld kieskompas of stemwijzer)

Wat wel zo is, is dat in ons politieke systeem meer partijen nodig zijn voor een meerderheid in het parlement. Het Kabinet kan alleen regeren als de meerderheid van de Kamerleden het eens is met de besluiten. Dat betekent dus dat er compromissen worden gesloten



door de partijen in de coalitie. Dat is geven en nemen... dan kun je niet altijd al je standpunten volledig vasthouden. Best lastig vooral omdat de pers er bovenop zit. Het moet allemaal transparant...

Dat de politiek steeds meer gebruik maakt van de kennis en kunde van de inwoners en ze mee laat beslissen is daarom een goede zaak. Er is dan draagvlak en je kunt het bijna niet meer fout doen als overheid. Misschien moeten we een burger-kabinetformatie-team maken. Dan kan de burger niet alleen via verkiezingen maar ook mee de uitvoering van de uitkomst ervan bepalen.



Wat is democratie?

“Democratie is een regeringsvorm die (direct of indirect) is terug te voeren op de wil van het volk. Er zijn verschillende varianten bedacht. In een **‘directe democratie’** hebben alle leden van de politieke gemeenschap zelf zeggenschap. Zij komen periodiek bij elkaar om gezamenlijk over gemeenschappelijke vraagstukken te beraadslagen en te beslissen. De oudste variant is bekend vanuit Athene; de zogenoemde volksvergadering. Momenteel komt het nog voor in bepaalde gemeenten in het noordoosten van Amerika en in twee kantons (Glarus en Appenzell) in Zwitserland.

De meest voorkomende variant van de regeringsvorm democratie is de **‘vertegenwoordigende democratie’**: de leden van de politieke gemeenschap kiezen periodiek een aantal vertegenwoordigers die namens hen gedurende een bepaalde periode over de collectieve vraagstukken van de gemeenschap beraadslagen en beslissen. De volksraadpleging is vrijwel steeds een toevoeging aan de vertegenwoordigende democratie.

Andere varianten liggen ergens tussen de directe democratie en de vertegenwoordigende democratie in: de leden van de politieke gemeenschap hebben in die varianten meer directe invloed dan in een vertegenwoordigende democratie, maar minder dan in een directe democratie.” Enkele andere varianten staan hieronder beschreven.

De **'participatieve democratie'** is een vorm van democratie, die al sinds de jaren zestig bestaat, waarin burgers invloed hebben in het beleidsproces. Het is een aanvulling op de vertegenwoordigende democratie waarbij leden van de politieke gemeenschap actief deelnemen aan de beraadslagingen ter voorbereiding van de besluitvorming van het vertegenwoordigende orgaan. Beslissingen worden dus niet alleen aan gekozen vertegenwoordigers overgelaten. De tendens is om steeds meer aan, geheel of gedeeltelijk, bepaalde groepen, inwoners, over te laten. Voorbeelden zijn het (mee-) ontwerpen van je eigen straat of buurt, het creëren van regelarme of zelfs vrije dorpsbudgetten om eigen beleidsvorming mogelijk te maken.

De **'deliberatieve democratie'** is een zeer recente vorm van collectieve besluitvorming waarbij over collectieve vraagstukken wordt beraadslaagd en besloten door een bij lot of door middel van een steekproef aangewezen groep personen uit de bevolking die het aangaat. Het is een vorm van representatieve democratie, waarin de leden van het vertegenwoordigende lichaam niet worden gekozen maar via een systeem van loting worden aangewezen. Het is een model waar mee sinds enkele jaren wordt geëxperimenteerd.

De **Doe-democratie** is eigenlijk geen democratische vorm, want het is geen vorm van regeren of besturen. Er is sprake van coproductie. Een andere term hiervoor is de participatiesamenleving. In dit artikel zien we het als een variant binnen de participatieve democratie die meer gericht is op de uitvoering. Mantelzorg in het kader van het Sociaal Domein is hier een goed voorbeeld van. Diverse soorten van 'omkijken' naar je medeburger worden gestimuleerd. De rol van de gemeente is beperkt en faciliterend.

De meningen van inwoners onderling lopen vaak uiteen. Hieronder een burger die van mening is dat eigenlijk alles door nader aan te wijzen burgers moet gebeuren. De inwoner komt echter niet verder dan de eigen omgeving in combinatie met een algemeen belangvereniging. In feite is er op dorpsniveau een in de plaats stelling van de raad/college. De politicus is daar echter op tegen; deze is gekozen en heeft kennis en kunde en is gekozen door alle inwoners van de gemeente. Bovendien kan de politicus het afstemmen of afwegen tegen het grotere geheel of vergelijkbare grootheden of situaties.

Sceptische burger: Ha, die politici kunnen er niets van... de macht ligt toch bij de burger. Daarom vind ik dat wij het zelf moeten kunnen beslissen. Belangrijke onderwerpen moeten in een referendum en wat klein en lokaal kan worden besloten moeten we, binnen die gemeenschap, zelf beslissen. Dat kunnen we best. We hebben immers een Plaatselijk belang vereniging. Die is gekozen door de leden dus met draagvlak. Hoezo, een extra bestuurslaag... samen beslissen toch? Meerderheid van stemmen geldt daar natuurlijk ook en ook het bestuur moet vooruit dus dat moet soms ook dingen beslissen. Helemaal mooi is dat niet maar wel dichtbij en beïnvloedbaar.

Traditionele politicus: Dat werkt zo niet! Wat is het mandaat van een dorpsvereniging, waarom zouden zij mogen beslissen? Nee, de politiek heeft wel een legitiem mandaat. De kiezers gaan naar de stembus en geven met hun stem de richting aan. De politicus die gekozen wordt heeft een mandaat voor maximaal vier jaar. Laat de politiek nu ook eens zijn werk doen. Wij zijn er om lastige problemen te onderzoeken, te begrijpen en dan op te lossen. Daar moet een burger zich niet mee bemoeien... Natuurlijk vragen we de burger hoe men er over denkt, maar de knopen doorhakken, dat is toch echt aan de politiek.

Sceptische burger: Hoezo drie vormen van democratie in een verhaal? Participatiedemocratie? Wat is dat? Kijk dat is nou mooi. De wethouder zei nog: "Wwe doen wat u met elkaar wilt. U bent de professional". Dus wij hebben avond aan avond gesproken, best lastig om er samen uit te komen... tot burenruzies aan toe. En nu, na twee jaar, heeft de raad het hele project in de ijskast gezet... bezuinigingen!



Het deliberatieve model is gebaseerd op twee onderliggende voorwaarden:

1. Democratische legitimiteit: In een deliberatieproces worden redelijke argumenten uitgewisseld in een feitelijk, publiek debat dat alle zienswijzen van betrokkenen omvat.
2. Redelijkheid/rechtvaardigheid van de argumentatie door te redeneren vanuit het algemeen belang.

Als inwoner, die verstand van zaken heeft, weet je natuurlijk hoe van alles moet. Toch is het verstandig om met anderen het onderwerp te bespreken zodat je vanuit verschillende ervaringen en gezichtspunten toch het best mogelijke besluit kunt nastreven. Dit blijkt wel uit de volgende, van zichzelf overtuigende uitspraak:

Sceptische burger: Mijn mening is natuurlijk de beste. Daarom moeten alle burens en dorpsbewoners wel achter mijn mening staan. Als ze dat niet doen dan snappen ze er gewoon niets van. Ik betrek altijd alle belangen en die overzie ik in één klap. Mensen vragen daarom ook vaak advies aan mij, ik overzie het vaak beter. Mijn mening is daarop gebaseerd en daarom staan ze ook vaak achter mijn ideeën en inbreng. Toch maakt een ander wel eens opmerkingen waarvan ik denk ...“Tja, daar heb ik even niet aan gedacht”... niet dat hij of zij gelijk heeft hoor!



Er wordt door politici op verschillende manieren gekeken naar het algemeen belang. Bij het idee van de redelijkheid wordt eigenlijk miskend dat politieke beraadslagingen tot doel hebben om tot compromissen te komen door belangentegenstellingen te overbruggen. Het best mogelijke besluit is dan vaak het compromis waar alle betrokkenen mee kunnen leven. Bij de één is het bijvoorbeeld onderhandelbaar wat in het algemeen belang is en voor de ander is het een afweging waarvan het resultaat niet onderhandelbaar is. Van belang is draagvlak. Het individuele belang lijkt hierdoor ondergeschikt aan het algemeen belang. Dit wordt echter niet altijd als rechtvaardig beschouwd terwijl het juist gaat om de redelijkheid en rechtvaardigheid van argumentering. De burger wil graag een oplossing voor een door hem of haar ondervonden probleem of vraagstuk en vindt de term algemeen belang vaak erg vaag en lastig.

Traditionele politicus: Ik dien het algemeen belang. Mijn ambtseed houdt onder meer in dat ik gehouden ben om alle bij een besluit in het geding zijnde belangen naar eer en geweten af te wegen. Dat is moeilijk, je hebt nooit volledige informatie, en het valt niet mee om al die belangen goed in het vizier te krijgen, maar door veel te luisteren en veel te praten kom je ver.

Sceptische burger: Wat nou algemeen belang? In de verkiezingstijd wordt er van alles beloofd aan inwoners en groepen om zo stemmen te trekken. Dan speel je de samenleving toch tegen elkaar uit als partijen. Dan moet er worden onderhandeld over regeringsdeelname. De partij gaat voor ... zelfs voor het algemeen belang... Als het maar stemmen en politieke macht oplevert doet de politiek afstand van wat zaken die, in het algemeen belang, in de verkiezingsprogramma's staan.

Traditionele politicus: Precies het algemeen belang daar gaat het om. De Burger – wie is dat trouwens? – Mijn ervaring is dat de burger altijd meer, mooier en beter wil en niet accepteert dat de politiek zijn “rechten” afpakt. Het individu is te belangrijk in onze maatschappij. We hebben echter maar één wereld en die raakt uitgeput. Jammer genoeg hebben we ook geen geldboom waar oneindig geld aan groeit. Er zullen keuzes moeten worden gemaakt. En ja dan kan het zijn dat een besluit voor jou als individu niet zo goed uitpakt, maar als het voor de samenleving als geheel beter is dan moeten we dat doen. Dat heet solidariteit. De politiek heeft zo zijn eigen regels en er spelen ook veel niet rationale factoren een rol in de besluitvorming. Zoals geven en nemen na onderhandelingen over coalitieakkoorden, het elkaar iets gunnen, persoonlijke voorkeur, de tijdsdruk, oude politieke rekeningen etc. en daar is niet aan te ontkomen want politiek is en blijft mensenwerk.



De betekenis van deze discussie voor het gemiddelde gemeenteraadslid.

Er zijn verschillende termen belicht om de democratie aan te duiden. Ook is met de uitspraken van inwoners en politici aangegeven dat niet iedereen met welke vorm dan ook helemaal tevreden zal zijn. Opvallend is dat er steeds weer gesproken wordt van of over het algemeen belang, terwijl juist de participatie- en doe democratie meer neigt naar belangen van kleine(re) groepen en vaak ook nog binnen een afgebakend onderwerp of beleidsveld. Besluitvormingsvarianten binnen of met die groepen zijn van toenemend belang. Een opmars van de deliberatieve vorm van democratie ligt daarmee meer voor de hand. Afgevraagd kan worden wat het belang is van de representatieve vorm en wat de rol van de gemeenteraad dan is.

Van Reybrouck stelt in zijn essay *Tegen verkiezingen* dat de politiek een groot legitimiteitsprobleem heeft nu steeds minder mensen bereid zijn hun 'democratische plicht' – het één keer in de zoveel tijd uitbrengen van hun stem – te vervullen. De opkomst bij verkiezingen is laag. Het grootste aantal zetels zou worden gehaald door de "partij van de niet-stemmer". Van Reybrouck stelt ook nog dat er steeds minder efficiënt bestuurd wordt, onder andere doordat politici de resultaten van de volgende verkiezingen steeds in het oog houden. Men houdt voortdurend peilingen in de gaten. Dit heeft tot gevolg dat er een zeer hijgerig soort politiek ontstaat en dat langere termijn doelen uit het oog worden verloren. De kern van zijn betoog is dat verkiezingen nooit bedoeld zijn geweest om het volk te laten spreken en dus geen democratisch middel zijn. Van Reybrouck spreekt een duidelijk voorkeur uit voor het invoeren van loting: de meest directe vorm waarin burgers kunnen participeren. Door loting aangewezen 'vertegenwoordigers' die maar een beperkt mandaat – in tijd en voor een bepaald thema – hebben, vertegenwoordigen het democratisch ideaal veel beter dan gekozen afgevaardigden.

Traditionele politicus: Ja en welke kennis hebben deze mensen dan? Burgers surfen maar wat op het internet en denken dan alle informatie te hebben. Informatie moet je op waarde kunnen schatten en duiden! Op grond waarvan beslissen burgers? Wij hebben onze wetenschappelijke bureaus, zoals de Telder stichting, Bureau Helling of de Wiardi-Beckman stichting.

Sceptische burger: Wie legt verantwoordelijkheid af over zijn besluiten? Ook als politieke besluiten worden genomen door mensen die zijn ingeloot, dan kan men iets beslissen wat ik echt niet wil. En wat gebeurt er dan? Kunnen we deze mensen wegsturen? De Tweede Kamer kan in elk geval wel het kabinet wegsturen...

Traditionele politicus: Ja, dat gebeurt bij ons wel. De politicus die gekozen wordt heeft een mandaat voor maximaal vier jaar, daarna volgen verkiezingen. Tussentijds moeten en willen we ons publiekelijk verantwoorden. We staan op politieke markten, canvassen en brengen verantwoordingspamfletten uit en zetten op onze websites wat we hebben gedaan. Ook wordt vaak ons stemgedrag goed in de gaten gehouden... Kijk maar naar alle commentaren in de sociale media.



Al deze vormen, evenals varianten en afgeleiden daarop, komen voor. Van wezenlijk belang is de vraag wat de betekenis van dit alles is voor de politieke partijen en de politicus in het lokale bestuur. Dit is vooral van belang vanwege de eerder geschetste problematiek. Tom van der Meer dient in zijn Pamflet “Niet de Kiezer is gek” de systeemwijzigingsgoeroes als David van Reybrouck, van repliek. Volgens hem zoeken politici maar ook de media massaal de vlucht naar voren in maatregelen die “de democratie” zouden moeten redden. Feitelijk ondergraven ze daarmee “De Democratie” en wordt er bestuurlijk niets opgelost. Systeemwijzigingen of aanpassingen zoals verhoging van kiesdrempels, fusies van partijen, referenda en burgerfora, invoering van een geheel of gedeeltelijk lotingsysteem; het zijn contraproductieve middelen voor een verkeerd begrepen probleem.

Traditionele politicus: Nou de kiezer is wel wispelturig hoor. Zo stemmen ze op je en zo willen ze niets meer van je weten. Soms stemmen ze op een persoon die ze zo betrouwbaar vinden alsof die nou eindelijk eens zegt wat ze denken. Het gaat tegenwoordig niet meer om het echte verhaal maar om de beeldvorming. Anderen bepalen hun stem op één onderwerp. Maar een politieke partij heeft veel meer standpunten en die moet je in samenhang zien als je A kiest krijg je B, C en D erbij.

Wat is dan het probleem? Volgens Van der Meer zou dit te wijten zijn aan het gebrek aan onderscheid. Partijen hebben de ideologie aangepast aan wat de massa of een aanzienlijk deel ervan er in lijkt te willen zien. Verschillen zitten op enkele speerpunten die dan vervolgens ook niet onderhandelbaar blijken te zijn (kabinetsformatie 2017). Op partijen die anders zijn zoals de referendumpartijen, die uitgaan uit van besluitvorming samen met (delen van) de bevolking of leden, wordt ook niet of relatief weinig gestemd door de kiezer. Partijen als DENK, GeenPeil en Thierry Beaudet doen dan ook niet of nauwelijks mee.

Sceptische burger: GeenPeil noemt zich een referendumpartij en gaat daarmee de democratie van binnenuit herstellen. GeenPeil richt zich niet op politieke ideologie, maar op de democratie”
...Ik heb gehoord dat de democratie niets meer is dus daar ga ik dus niet op stemmen. Ik zoek een partij uit die weet wat ik wil en vind en daar niet steeds naar gaat vragen...alleen als het mij direct raakt... dan wil ik wel wat doen.

Arnout Maat is het grotendeels met de constatering van Van der Meer eens⁶ maar hij vindt hem naïef omdat gevestigde partijen niet zullen wijzigen.

⁶ Recensie in The Post online van 07-02-17

Reden daarvoor is hun institutionele denken: niet het algemeen belang maar het eigen belang staat voorop. Hiermee komen we, zo lijkt het, op een gebrek aan de deliberatieve democratie veroorzaakt door de institutionele partij-politici en partijbesturen.

Traditionele politicus: We onderscheiden ons door een aantal niet onderhandelbare speerpunten... en natuurlijk integriteit. Dat is nu een belangrijk thema. Doe wat je zegt en zeg wat je doet! Persoonlijk ben ik overigens wel voor integriteit maar verder dan een correcte boekhouding van de bonnetjes hoeft dat nu ook weer niet te gaan. Ik doe al genoeg voor de maatschappij dan mag er toch ook best wat gehaald worden toch? Als ik dan twee jaar in de Kamer heb gezeten wil ik proberen een ander baantje te regelen via de partij, burgemeester, voorzitter van een stichting of iets dergelijks lijkt mij wel wat. Uiteindelijk ben ik daarom lid geworden van een politieke partij.

Wat betekent dit alles nu voor de rol en positie van de raad? De verzorgingsstaat is op zijn retour. Het antwoord lijkt de participatiesamenleving. Hier hoort meer directe invloed van het individu op de politieke besluitvorming bij; de doe-democratie⁷ een vorm van participatie democratie. Het gaat er dus om dat burgers zelf activiteiten (moeten) ondernemen die een bijdrage leveren aan het publieke domein of nog breder, aan de samenleving. Maar wat betekent meebeslissen dan? Wie beslissen er mee en waarover dan? Wat is de rol van de gemeenteraad die de volksvertegenwoordigende taak heeft?

⁷ De term doe-democratie komt uit T.M.F. van de Wijdeven & F. Hendriks, *Burgerschap in de doe-democratie*, Den Haag 2010. In de publicatie *De doe-democratie – Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving* van het ministerie BZK staat de volgende omschrijving: “een vorm van meebeslissen van burgers door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken”.

Sceptische burger: Laten we wel zijn. Ik ben druk met mijn gezin, mijn werk, de verzorging van mijn ouders. Verder ben ik een fanatiek sporter en dat heb ik nodig om mij goed te voelen. Vaak doe ik dingen op de school van mijn kinderen, ik ben secretaris van de voetbalclub... moet ik mij dan om de haverklap om de politiek bekommeren? Ik lees het wel in de krant online. Natuurlijk wil ik wel betrokken worden als het om onze club gaat, onze straat of als de zorg voor mijn ouders weer verandert, maar voor de rest geloof ik het wel. Daarvoor stem ik toch? Ze zouden alleen wat minder aan zichzelf en meer aan "ons" allen moeten denken en vooral doen...



De rol van de overheid is faciliterend. Binnen het denken van de ambtelijke organisatie wordt meer ruimte gemaakt voor andere werkvormen met mensen, groepen, buurten, organisaties en bedrijven die maatschappelijk actief zijn of willen zijn. Daarmee moet ook de rol van de raad en in ieder geval van raadsleden en hun partijen veranderen. Maar waar blijft dan de deliberatie?

De veranderende rol van raadsleden en de gemeenteraad

In het redactionele essay in het Binnenlands Bestuur van 7 juli 2017, geschreven naar aanleiding van het afscheid van Jacques Wallage als voorzitter van de Raad van Openbaar Bestuur, staat: *"Langzaam maar zeker dringt tot bestuurders een simpele werkelijkheid door: als je gekozen bent leef je op geleende macht. Besturen is steeds meer het activeren van andermans verantwoordelijkheid"*.

Maar is dat wel zo? Raadsleden worstelen met hun taak en rol. Hoe ga je in deze veranderende samenleving om met de traditionele rollen van het agenderen van een politiek thema, kaderstellen, controleren en de volksvertegenwoordigende rol in een gemeenteraad? De Raad van het Openbaar Bestuur heeft in april 2016 het advies "15,9 uur" uitgebracht, waarin een aantal aanbevelingen aan raadsleden worden gegeven. Alle raadsleden zouden dit boekje moeten lezen! Hierin worden de raadsleden opgeroepen meer volksvertegenwoordiger te zijn. Als raad, raadslid en partij zal moeten worden

“losgelaten”; je legt de macht dan, in meer of mindere mate, bij de burger. Als participatie de weg of manier is om (politieke) keuzes te maken, zal de partij, de politicus een stap terug moeten doen. Loslaten is echter niet laten vallen: hoe doe je dat als partij en als gemeenteraad?

TABEL 4.1

Aspecten van democratie	Betekenis
Inclusie	<p>De stem van het individu wordt gehoord (openheid, diverse meningen)</p> <p>Hierbij is van belang dat je als raad en griffier een podium creëert passend bij het onderwerp en de doelgroep/belanghebbenden</p>
Burgerlijke vaardigheden en deugden	<p>Vaardigheden: bijvoorbeeld deelnemen aan een publiek debat, maar ook het voorzitten van een vergadering.</p> <p>Deugden: o.a. maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid of actieve deelname aan het publieke leven.</p> <p>Van belang hierbij is dat je je als politicus inzet voor het politieke werk, en jezelf als politicus laat zien.</p>
Invloed	<p>Politieke invloed die burgers claimen: ook kunnen overheden die zelf inbouwen in een proces.</p> <p>Van belang hierbij is dat er vooraf consensus over het proces en de rollen is. Hoeveel invloed kan de burger uitoefenen en hoeveel invloed heeft de burger.</p>
Deliberatie	<p>Rationele beslissingen op basis van een publiek debat: het uitwisselen van argumenten en op basis daarvan (eventueel) van mening veranderen.</p> <p>Hierbij is van belang dat je dit helder maakt. Wat is jouw standpunt, waarom en laat zien dat je van standpunt kan en mag veranderen.</p>
Legitimiteit	<p>Draagvlak voor het proces en/of de uitkomst.</p> <p>Hierbij is vooral de grondslag van belang; wat is mogelijk en wat niet.</p>

Hier speelt ons inziens juist de deliberatie een belangrijke rol. Kernwoorden zijn politieke besluiten, macht en democratie. De democratie kent een aantal algemene waarden. Om richting te geven aan de rol van een raadslid en de gemeenteraad is het goed om de vraag te stellen hoe de politiek in zijn algemeenheid omgaat met deze waarden en hoe ze nu worden toegepast bij het komen tot democratische besluiten. In een recent rapport van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur worden een aantal vereisten genoemd die essentieel zouden zijn om te kunnen spreken van een democratisch besluit (zie tabel 4.1). Het zijn: inclusie, burgerlijke vaardigheden, invloed /macht (red.), deliberatie en legitimiteit. Deze vijf vereisten vormen een kader waarmee de praktijk van de lokale democratie kan worden geanalyseerd.

De auteurs menen, dat het kader ook gebruikt kan worden om “als raadsleden onderling en met de lokale gemeenschap in gesprek te gaan over de kwaliteit van de lokale democratie, en wel aan de hand van de vijf aspecten van democratie. Op die manier kan een discussie op gang komen over de vraag of de eigen lokale democratie verbetering behoeft, en zo ja, op welk punt.” Aan de hand van de in de tabel benoemde aspecten en hun betekenis kunnen raadsleden in gesprek met elkaar, met het college, de burgers en belangenorganisaties over de vraag hoe dit alles is in te passen in het oplossen van de grote en kleine problemen van alle dag. Een dialoog (per definitie tweezijdig) kan overigens ook verrassende andere inzichten over elkaar opleveren, inzichten die het democratisch proces ten goede komen.

De taak van het raadslid zal veranderen. Hoe zou een nieuwe taakopvatting van de gemeenteraad er uit kunnen zien? Daarover nadenkend zijn de onderstaande zaken te benoemen:

1. Kaderstelling is programmatisch werken: De raad dient alle mogelijke onderwerpen te agenderen, ongeacht of het van coalitie, oppositie, burger of van elders komt. Doel ervan is, te bepalen of er wat mee gedaan kan worden, en zo ja met welke werkwijze de zaak kan worden aangepakt. De raad bepaalt, op basis van de visie en kennis die de raadsleden hebben in een deliberatief debat de kaders waarbinnen de inwoner, het college of andere partijen invloed kunnen en moeten hebben. Daarbij is de agendering van een onderwerp op zich en de kaderstelling ten aanzien van een item belangrijk. De kaders kunnen ook de werkwijze betreffen. Binnen de kaders moet er worden losgelaten, wordt de bevoegdheid om keuzes te maken en besluiten te nemen overgedragen. De gemeenteraad slaat aldus democratische piketpalen die de legitimering vormen van de participatie democratie. De griffie verzorgt het proces, de advisering en vult de oefening in of draagt deze over naar gelang de keuzes die zijn gemaakt door de raad.

2. Volksvertegenwoordiger: Een raadslid is in de eerste plaats een verbinder van mensen rondom maatschappelijke thema's. Het raadslid heeft kijk op de behoefte van de inwoners aan eigen invulling en betrokkenheid. Als raadslid ben je het eerste aanpreekpunt van de burger maar ga je ook actief je oor te luisteren leggen. Fractieondersteuning is, zeker voor de oppositie en kleinere partij van wezenlijk belang om dit goed te kunnen doen. Op deze wijze kan voorbereiding van bezoeken en gesprekken met de fractie of raadsleden worden voorbereid.
3. Controleren: Het borgen van alle vormen van de democratische waarden is van groot belang. Het gaat daarbij om houding en cultuur. Daarbij zijn drie taken te onderscheiden;
 - a. maatschappelijke ongelijkheid signaleren en opheffen/de bewaker van de interactie (stem geven aan degenen die niet de vaardigheden hebben via de informele weg zaken te regelen). De griffie(r) ondersteunt, faciliteert. Dat betekent dat raadsleden bewaken dat de burgers inderdaad de ruimte krijgen die hen is toegezegd. Het betekent ook, in de gaten houden dat de kaders niet worden overschreden;
 - b. transparantie organiseren van zaken in de informele participatie. Informatie bekend maken bij iedereen. Alle burgers moeten kennis kunnen hebben van wat andere burgers doen. (Het gaat namelijk wel om publieke middelen; kortom gluren bij de burens). Daarbij is de raad ook procesregisseur – medebepaler van de spelregels in het democratische spel. De griffie(r) adviseert en coördineert in afstemming met organisatie en college;
 - c. als raad/raadslid/fractie het algemeen belang bewaken De gemeentewet heeft in artikel 7 de gemeenteraad expliciet opgedragen om de gehele bevolking van de gemeente te vertegenwoordigen. De participatieve democratie is immers ook bedoeld om minderheden een stem te geven. De griffier en burgemeester spelen hierbij de rol van waken en signalering.

Van wezenlijk belang is de samenstelling van de fractie. Deze bestaat idealiter uit personen met verschillende vaardigheden en kennis. Dit geeft de dynamiek die nodig is. Het is zaak dat er een goede en passende taakverdeling binnen raadsfracties en schaduwleden (opvolgende raadsleden van de kieslijst) is. Fractieondersteuning is daadwerkelijk actief ondersteunend aan de fractie. Communicatie door de fractieleden en de griffie met de inwoners moet feilloos zijn en is van wezenlijk belang.

Conclusie

De huidige democratie vraagt om maatwerk van raad(sleden) en fracties. Dit maatwerk is niet alleen in de raad en door fracties noodzakelijk maar ook door de griffie zal actief maatwerk moeten worden geleverd. Het maatwerk is gericht op zowel inwoners als op individu als op groep in het algemeen belang. Fracties kunnen zich daarin van elkaar onderscheiden. Maatwerk voor het individu en de groep is immers in onze steeds meer gekantelde maatschappij met een geëmancipeerde kiezer en steeds wijzigende economische belangen, in ons aller algemeen belang. En zal hier tegen moeten worden afgewogen op basis van deliberatie. Hierdoor is juist de deliberatie de kern van de afgewogen besluitvorming voor individueel, groeps- en algemeen belang en is maatwerk mogelijk in onze dynamische democratie.

5. PSSSTTT ... DIT IS GEHEIM!

*‘Een geheim wordt soms het best bewaard door
geheim te houden dat het een geheim is.’*

Sir Henry Taylor



Ina Middelkamp, vh. griffier Westerveld en Midden-Drenthe

Inleiding

De procedure van geheimhouding is ingewikkeld en wordt niet dagelijks toegepast door het college of de raad. Daardoor is deze procedure niet altijd even bekend. Soms lijkt het wel alsof de procedure zelf een geheim is of op z'n minst een goed bewaard mysterie, dat omgeven is met valkuilen en hinderissen. Geheimhouding mag dan niet vaak voorkomen, maar als het opgelegd wordt, dan breekt dat in op de mogelijkheden van raadsleden om invulling te geven aan hun taak als volksvertegenwoordiger. De hoeder en facilitator van de democratische waarde van het debat, de griffier, moet dan ook extra alert zijn zodra het woord geheimhouding valt. Geheimhouding was onderdeel van het trend- en ontwikkelingsonderzoek dat de Vereniging van Griffiers in 2017 over dit thema uitvoerde. In het onderstaande betoog ga ik in op het

thema geheimhouding, betrek daarbij de uitkomsten van het onderzoek en put daarbij uit mijn eigen ervaring als griffier in twee gemeenten. Allereerst ga ik in op de positie van de gemeenteraad (paragraaf 2). Vervolgens gaat het over de termen openbaar, geheim en vertrouwelijk (paragraaf 3). Daarna sta ik stil bij enkele praktische zaken (paragraaf 4). De belangrijkste conclusies zijn te vinden in de laatste paragraaf (paragraaf 5).

De raad als hoogste orgaan

De wettelijke basis van geheimhouding

De gemeentewet kent een aantal verschillende artikelen waarin het gaat over geheimhouding. In artikel 25 Gemeentewet is de regeling neergelegd voor de raad. De raad kan op basis van artikel 25 lid 1 Gemeentewet geheimhouding opleggen op hetgeen in een besloten vergadering is besproken en op de inhoud van stukken die aan de raad zijn overgelegd. In dit geval gaat het om stukken die de raad regelrecht en zonder tussenkomst van het college bereiken.

Vaak zal het echter zo zijn dat het college stukken aan de raad aanbiedt. Indien het college meent dat deze stukken geheim zouden moeten blijven, dan kan het college daarop geheimhouding leggen. Deze geheimhouding fungeert als een tijdelijke maatregel, totdat de gemeenteraad daarover een bekrachtigingsbesluit neemt en zich als hoogste instantie uitsprekt over de oplegging van de geheimhouding. De bevoegdheid voor het opleggen van geheimhouding door het college is neergelegd in artikel 55 Gemeentewet. Een bijzondere regeling geldt voor de stukken en de beraadslagingen in het kader van de benoeming van een nieuwe burgemeester. Hiervoor geldt een geheimhoudingsplicht die regelrecht voortvloeit uit de Gemeentewet, artikel 61c. In dit artikel gaat het uitsluitend over de geheimhouding zoals bedoeld in artikel 25 Gemeentewet en de bevoegdheid van het college om geheimhouding op te leggen op stukken die aan de raad worden gezonden zoals bedoeld in artikel 55 Gemeentewet.

De raad heeft het laatste woord

Veruit de meeste stukken die de gemeenteraad ontvangt, worden door het college aangeboden. Dat geldt ook voor stukken waarvoor het opleggen van geheimhouding gevraagd wordt. Indien het college stukken aanbiedt aan

de gemeenteraad en daarop geheimhouding heeft gelegd, dan blijft deze geheimhouding alleen in stand indien de gemeenteraad deze geheimhouding bekrachtigt. Het is in laatste en hoogste instantie de gemeenteraad die bepaalt of de gevraagde geheimhouding geheel, gedeeltelijk of niet in stand blijft.

Het college heeft een bevoegdheid om geheimhouding op te leggen om het mogelijk te maken informatie met de gemeenteraad te delen, zonder dat deze meteen openbaar is. Het is vervolgens aan de raad om af te wegen of het college terecht geheimhouding heeft opgelegd. De raad dient zelfstandig een eigen afweging te maken over de vraag of in dit geval het opleggen en bekrachtigen van geheimhouding noodzakelijk is. Binnen die eigen afweging dient de raad te blijven binnen de grenzen van het recht zoals neergelegd in de Gemeentewet en de Wet openbaarheid van bestuur.⁸ Als de raad overweegt dat het college terecht geheimhouding heeft opgelegd, dan kan de raad de geheimhouding bekrachtigen en het collegebesluit tot het zijne maken. Als dat niet het geval is, dan rust op de raad de plicht om een goed gemotiveerd besluit te nemen dat alsnog de motivering of de gronden goed verwoord, om (een deel van) de informatie openbaar te maken.

Dat het de raad is die deze ultieme bevoegdheid heeft, blijkt ook uit artikel 25 lid 3 Gemeentewet. De raad is namelijk gehouden om de geheimhouding te bevestigen in zijn eerstvolgende vergadering.⁹ Als de raad dat niet doet, dan vervalt de geheimhouding en heeft het besluit van het college om geheimhouding op te leggen geen waarde meer. Deze bepaling geeft aan dat het collegebesluit slechts een tijdelijke voorziening is om de raad te kunnen informeren in voorbereiding op de finale besluitvorming door de raad zelf.

Deze bepaling heeft een aantal praktische consequenties voor griffiers. Die moeten zeer scherp letten op de effecten van een collegebesluit tot het opleggen van geheimhouding op grond van 25 lid 2 Gemeentewet. In theorie is het mogelijk dat het college op dinsdagochtend om 11.00 uur geheimhouding op stukken legt, die de raad 's avonds om 19.30 uur moet bekrachtigen. Wanneer de raad dat zou vergeten, dan blijft de geheimhouding niet in stand en zijn de stukken openbaar. Het openbaar worden van informatie enkel omdat de raad vergeet de geheimhouding te bekrachtigen – of de stukken daarvoor niet tijdig aangeleverd krijgt – is een horrorscenario voor iedere griffier. Een goede afstemming met de gemeentesecretaris over een verzoek tot het opleggen van geheimhouding is daarom noodzakelijk. Zodra duidelijk wordt

⁸ Daarover meer in paragraaf 3.

⁹ Deze vergadering moet, blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden worden bezocht, artikel 25 lid 3 Gemeentewet.

dat het college overweegt geheimhouding op te leggen op stukken die het naar de gemeenteraad zendt, moeten griffier en secretaris met elkaar in overleg treden om het proces af te stemmen en te voorkomen dat zij of de beide bestuursorganen elkaar verrassen.

De raad legt zelf geheimhouding op

In veruit de meeste gevallen zal het scenario zoals dat hierboven staat zich voordoen: in afwachting van de besluitvorming door de gemeenteraad legt het college geheimhouding op, op de stukken die het aan de raad zendt. Het kan ook anders gaan, wanneer de gemeenteraad op eigen initiatief besluit om geheimhouding op te leggen. Het gaat dan om documenten die in de eigen huishouding van de gemeenteraad vallen, zoals bijvoorbeeld door de raad aangevraagde contra-expertises, een raadsonderzoek of de verantwoording van de fractievergoedingen. In die gevallen is de raad zelf aan zet om geheimhouding op te leggen en is het niet mogelijk – en vanuit de eigen verantwoordelijkheid van de raad – ook niet wenselijk om naar het college te kijken voor de voorbereiding van een voorstel daartoe. Dat betekent dat op de ondersteuning van de raad de verantwoordelijkheid rust om dit goed op te pakken. De griffier en haar staf dienen de raad te voorzien van een goed onderbouwd, gemotiveerd en rechtmatig besluit. Dat kan ingewikkeld zijn en specialismen vragen die de griffie(r) niet van nature in huis heeft. Het inschakelen van ambtelijke bijstand, bijvoorbeeld van de afdeling juridische zaken, ligt daarbij voor de hand. Daarbij moet de griffier er op kunnen vertrouwen dat de ingeschakelde ambtenaren doordrongen zijn van het feit dat zij nu regelrecht werkzaam zijn voor de gemeenteraad en geen (inhoudelijke) verantwoording schuldig zijn aan de lijnorganisatie. Met andere woorden: de kennis die een ambtenaar in dit verband opdoet en waarop geheimhouding wordt gelegd, moet ook geheim blijven. Het afdelingshoofd of de gemeentesecretaris mag daar niet naar vragen. Het is mijn indruk dat ambtenaren niet altijd deze waterscheiding aanbrengen. In de meeste gevallen is de scheiding tussen de bestuursorganen ook niet zo scherp. In de dossiers waarin de raad in eerste en laatste instantie geheimhouding oplegt, geldt die waterscheiding echter wel. Aan de griffier de schone taak om allen ervan te overtuigen dat de ondersteunende ambtenaar op dit dossier uitsluitend verantwoording schuldig is aan de gemeenteraad. Op de ondersteunende collega's rust immers ook de verplichting tot het bewaren van de geheimhouding.

Openbaar, geheim of toch vertrouwelijk?

Een van de belangrijkste grondstoffen van een gemeente en voor een gemeenteraad is informatie. De griffier is het schakelpunt voor informatie. Informatie in alle vormen, soorten en maten passeert het bureau. Dat kan schriftelijke informatie zijn: een mailtje van de burgemeester, een voorbereidende notitie van een griffiemedewerker, een motie van een raadslid. Vaak gaat het ook om mondelinge informatie: een wethouder meldt dat hij een mededeling voor de raad heeft, een raadslid vraagt om het opnieuw toezenden van een brief, een ambtenaar komt van gedachten wisselen over de manier waarop een voorstel moet worden aangeboden. Eigen ogen vormen ook een bron van informatie: ineens komt de coalitie extra vergaderen, na de raadsvergadering kijkt de burgemeester wel heel bedrukt, ambtenaren komen veel vaker dan gebruikelijk op de bestuursgang. Elke dag worden we gebombardeerd met informatie. Veelal intuïtief bepalen we wat we met deze informatie doen. Voor veel van de bovenstaande voorbeelden geldt bovendien dat de context bepalend is voor de manier waarop we de betreffende informatie waarderen en classificeren. Gelukkig hoeven we van de meeste informatie niet te bedenken wat de status ervan is. Pas wanneer iemand suggereert dat bepaalde informatie geheim zou moeten blijven, denken we er over na wat precies de status van de informatie is.

Openbaarheid

De hoofdregel is dat informatie openbaar is. Dit is neergelegd in artikel 2 lid 1 van de Wet openbaarheid van bestuur. Openbaarheid is het uitgangspunt en geheimhouding is de uitzondering. Voor het opleggen van geheimhouding moeten bijzondere gronden aanwezig zijn.

Hoe openbaar is openbaar eigenlijk? Mijn ervaring is dat ambtenaren soms denken dat elk stuk dat openbaar is ook daadwerkelijk actief gedeeld wordt met de buitenwacht. Dat is niet het geval. Openbare stukken komen in verschillende soorten en maten. Er bestaat een verschil tussen stukken die de gemeente actief openbaar maakt en stukken die passief openbaar zijn.

Het gemeentebestuur stelt een groot aantal documenten uit zichzelf publiekelijk beschikbaar. Deze stukken zijn voor iedereen voorhanden en vindbaar in het publieke domein. Ze staan op de website, liggen op het gemeentehuis ter inzage, worden op verzoek verstrekt of door de gemeente actief verspreid onder belanghebbenden. Dit betreft bijvoorbeeld de stukken en bijlagen voor raadsvergaderingen, besluitenlijsten van de collegevergaderingen en informatie rondom inloopbijeenkomsten.

Deze stukken worden *actief* openbaar gemaakt. Het gemeentebestuur kiest zelf, welbewust en met redenen omkleed, om deze stukken beschikbaar te stellen. Voor sommige stukken is dat een verplichting, voor andere stukken is dat een keuze.

Er zijn veel stukken die weliswaar niet geheim zijn, maar toch nooit door derden worden gezien. Ze berusten op het gemeentehuis en wie er interesse in heeft, kan ze opvragen en inzien of krijgt een afschrift toegezonden. Grote delen van beleidsdossiers worden niet actief met de buitenwereld gedeeld. Mijn indruk is dat het opvragen betrekkelijk weinig gebeurt, omdat derden deze stukken niet interessant vinden. Soms worden ze in een later stadium opgevraagd in het kader van onderzoek of is er een (historische) vereniging die interesse toont in een specifiek dossier. De bulk van de stukken die onder het gemeentebestuur rusten en die op zich niet geheim zijn, worden voor zover ik weet nooit opgevraagd. Deze stukken noem ik *passief* openbare stukken: het zijn stukken die niet actief openbaar gemaakt worden, maar wel voor een ieder toegankelijk zijn. Waar het bestuur een beslissing neemt om sommige stukken actief openbaar te maken, geldt dat dit voor passief openbare stukken meestal niet gebeurt. Deze stukken zijn er gewoon en daarover is geen besluit genomen. Indien een derde een verzoek indient om deze stukken actief openbaar te maken of te verstrekken en het gevoel leeft dat dit stuk (alsnog) geheim zou moeten zijn, dan bestaat daarvoor een mogelijkheid. Het gemeentebestuur kan na een verzoek tot het verstrekken van informatie besluiten om op het betreffende stuk alsnog geheimhouding te leggen. Met deze mogelijkheid zou zeer terughoudend omgegaan moeten worden. Het bestuur zag immers in eerste aanleg geen reden om op het betreffende document geheimhouding te leggen. Waarom is dit dan na het verstrijken van enige tijd alsnog noodzakelijk?

Geheimhouding

De gemeenteraad werkt binnen een juridisch kader, net als het college en de ambtelijke organisatie. Het recht begrenst de bevoegdheden, rechten en plichten van de raad. Geheimhouding en openbaarheid zijn juridische begrippen, die hun basis vinden in de relevante wetsteksten. Twee belangrijke wetten zijn in dit verband: de Wet openbaarheid van bestuur en de Gemeentewet.¹⁰ De Wet openbaarheid van bestuur bepaalt dat overheidsinformatie in beginsel openbaar is. Geheimhouding kan alleen worden opgelegd wanneer specifieke, in de wet neergelegde, belangen daarom vragen.

¹⁰ Een volledige juridische uitdieping van dit thema valt buiten de scope van dit essay. Ik beperk me hier tot de basisbegrippen en praktische zaken.

De gronden waarop geheimhouding opgelegd kan worden staan in artikel 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur. Gronden waarop informatie niet verstrekt hoeft te worden, zijn bijvoorbeeld economische belangen van bestuursorganen, de opsporing van strafbare feiten en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Indien er geen grond is zoals genoemd in artikel 10 of 11 van de Wet openbaarheid van bestuur, dan dient de gemeente de informatie waarom gevraagd wordt, te verstrekken.¹¹

De Gemeentewet gaat als organieke wet vooral over de wijze waarop geheimhouding opgelegd kan worden en over de bestuursorganen die daartoe bevoegd zijn. Er zijn verschillende regelingen voor het opleggen van geheimhouding. In artikel 55 Gemeentewet is bepaald dat het college geheimhouding kan opleggen op de stukken die het aangeboden krijgt. Voor stukken die aan de gemeenteraad worden aangeboden, heeft het college de bevoegdheid om geheimhouding op te leggen in afwachting van de besluitvorming van de gemeenteraad daarover. Dit is neergelegd in artikel 25 Gemeentewet.¹² Het opleggen van geheimhouding op informatie is niet zonder gevolgen. Het verbreken van de geheimhouding kan ernstige consequenties hebben, vervolging op grond van artikel 272 Wetboek van Strafrecht is mogelijk.

Vertrouwelijkheid

De termen vertrouwelijk en geheim worden nogal eens als synoniem gebruikt. Is dat wel terecht? In de bepalingen over geheimhouding en de wijze waarop dit opgelegd moet worden, spreekt de wetgever consequent over geheimhouding.¹³ De strafrechter bepaalde dat aan de termen vertrouwelijk en geheim dezelfde waarde moet worden toegekend.¹⁴ Daardoor lijkt het alsof deze termen inderdaad synoniemen zijn geworden. Desondanks zijn er mijns inziens belangrijke redenen om niet te grijpen naar de term vertrouwelijk en vast te houden aan de wettelijke terminologie en de bijbehorende regeling van geheimhouding. Als het college een stuk buiten de openbaarheid wil houden, dan kan dat door het opleggen van geheimhouding of door het als vertrouwelijk te bestempelen. Uit het trend- en ontwikkelingenonderzoek blijkt dat de verdeling tussen een verzoek om geheimhouding of een verzoek om vertrouwelijkheid nagenoeg gelijk is. Van de collega's zeggen er 37 dat het college een voorkeur heeft voor geheimhouding.

¹¹ Overal waar het hier gaat over de gemeente, kan ook provincie worden gelezen.

¹² In de volgende paragraaf worden deze bevoegdheden nog nader besproken.

¹³ In de Gemeentewet is de term vertrouwelijk op één plaats terug te vinden: artikel 185, dat handelt over de rekenkamer.

¹⁴ Hof Amsterdam 6 augustus 2005, zaaknummer 23-002961-01, Rechtbank Zwolle 24 januari 2006, zaaknummer 07-440197-05

Er zijn 32 griffiers die werken met een college dat een voorkeur heeft voor vertrouwelijke stukken. De overige 24 griffiers merken geen specifieke voorkeur bij het college.

Ik vermoed dat er verschillende redenen zijn om te grijpen naar het middel van vertrouwelijkheid. De procedure tot het opleggen van geheimhouding op documenten en beraadslagingen wordt betrekkelijk weinig gehanteerd en de kennis daarvan is gering. Als zich een (politieke) dynamiek ontwikkelt waarin het college snel informatie wil delen met de gemeenteraad en wil voorkomen dat deze informatie op straat belandt, dan lijkt het gemakkelijk om te grijpen naar vertrouwelijkheid. Op het stuk wordt vertrouwelijk gezet en dit wordt expliciet gemeld bij de verspreiding en daarmee lijkt de kous af. Het wordt gezien als een snelle en eenvoudige wijze om informatie buiten het publiek domein te delen met de raad. Dit terwijl het de vraag is of een stuk dat als vertrouwelijk bestempeld wordt ook daadwerkelijk een plicht tot het geheimhouden van de informatie inhoudt. Het op de juiste wijze opleggen van geheimhouding wordt als ingewikkeld(er) ervaren. Dat is een procedure die vraagt om college- en raadsbesluiten en daardoor extra zorgvuldig moet worden doorlopen. Dat vraagt tijd en keuzen. Tijd die niet altijd voor handen is en keuzen die niet altijd gemakkelijk zijn. Voor een goede geheimhoudingsprocedure is een zorgvuldig collegebesluit en een goed en zorgvuldig geformuleerd raadsvoorstel nodig. Zorgvuldigheid vraagt voorbereiding. Dan is er nog een probleem indien informatie snel gedeeld moet worden. Colleges vergaderen doorgaans maar één keer per week. Het nemen van een geheimhoudingsbesluit door het college buiten de vaste vergadering om, is ingewikkeld. Het kan ook daarom verleidelijk zijn om het instrument van vertrouwelijkheid te hanteren in plaats van geheimhouding. Ten slotte moet een geheimhoudingsbesluit op informatie aan de gehele raad ook bekrachtigd worden door de gemeenteraad. Dat maakt een geheimhoudingsbesluit kwetsbaar. Wat als de raad het besluit niet bekrachtigt? Zeker in raden die steunen op een kleine meerderheid of waar de coalitie zeer kritisch het college volgt, kan dit gevoeld worden als risico. En zelfs als de raad wel instemt met de bekrachtiging, kan daar een lang en ingewikkeld debat aan vooraf gaan. Een debat waarin de raad het college kritisch aan de tand voelt over de afwegingen om te kiezen voor een geheimhoudingsprocedure. Al deze redenen kunnen een motief vormen om te kiezen voor *vertrouwelijkheid*. Dat kan snel geregeld worden en wekt de indruk dat raadsleden dan niet uit de school mogen klappen, zonder dat hierbij gebruik gemaakt hoeft te worden van de ingewikkelde procedure van geheimhouding. Onder het mom van snelheid en volledig informeren van de volksvertegenwoordiging kan het college voorbij gaan aan de wettelijke waarborgen die de wetgever heeft

aangebracht om te voorkomen dat te gemakkelijk informatie uit het openbare debat gehouden wordt. Voor de meeste raden geldt dat zij de kennis of de slagkracht missen om het college aan te spreken op het gebruik van het stempel ‘vertrouwelijk’ in plaats van de procedure van geheimhouding.

Vanuit juridisch oogpunt is het de vraag of het uitmaakt of het college kiest voor het stempel vertrouwelijk of geheim. Het lijkt erop dat in beide gevallen een raadslid dat uit de school klapt vervolgd kan worden. De argumentatie daarbij is dat raadsleden naast de regeling van geheimhouding uit de Gemeentewet gehouden zijn aan een ambtsgeheim. Een redenering die niet deugt en afbreuk doet aan de waarborgen van het openbare karakter van het openbaar bestuur.¹⁵ Maar zelfs als de strafrechter in dit opzicht gelijk heeft, waarom zouden we ons dan druk maken om het onderscheid? Er zijn wel degelijk redenen om aan te dringen op het gebruik van de juiste procedure, de procedure van geheimhouding. Het belang van geheimhouding zit nu juist in de zaken die als lastig en omslachtig worden ervaren: de zorgvuldige afweging, de goede motivering en de besluitvorming. Het besluit om bepaalde informatie niet beschikbaar te maken in het publieke domein is immers een forse inbreuk op het uitgangspunt dat alle overheidsinformatie openbaar is. Bovendien is het de gemeenteraad die in hoogste instantie besluit over het al dan niet opleggen van geheimhouding. Een college dat de gemeenteraad vertrouwelijke informatie aanbiedt onthoudt het hoogste orgaan in de gemeente de mogelijkheid om hierover in debat te gaan en op een juiste en volwaardige manier gebruik te maken van zijn instrumenten. Bovendien is de status van de informatie onduidelijk: wanneer is de informatie dermate vertrouwelijk dat een raadslid op grond van het ambtsgeheim zou moeten begrijpen dat hij deze niet mag delen. Een andere vraag is wanneer deze informatie wel openbaar gemaakt wordt en wie dat bewaakt? Ten slotte is het onnodig, omdat er een adequate procedure is voor het in beslotenheid delen van informatie: de procedure tot het opleggen van geheimhouding.

Gebruik van de term ‘vertrouwelijkheid’ schept vooral verwarring, kan intimiderend werken en misleidt de gemeenteraad. Daarom zou per direct het gebruik ervan moeten worden gestaakt. In deze stelling voel ik me gesteund door de uitkomsten uit het trend- en ontwikkelonderzoek, waarin is gevraagd of het aan de griffier is om ernaar te streven om de vertrouwelijkheid van stukken en de beraadslagingen tot een minimum te beperken. Deze stelling wordt door 89 griffiers onderschreven. Van de overige collega’s geven vier aan dat ze de stelling niet onderschrijven en zeven dat ze neutraal zijn.

¹⁵ Munneke, S.J.A., ‘De reikwijdte van gemeentelijke geheimhoudingsplichten’, Gst. 2006-11.

De wetgever heeft ingezien dat er goede redenen kunnen zijn om bepaalde documenten of informatie geheim te houden. Als het dan wenselijk is om documenten of informatie uit de openbaarheid te houden, wat is dan de beste manier om dit aan te pakken? Gezien het uitgangspunt dat openbaarheid de norm is, moet terughoudend met het opleggen van geheimhouding worden omgegaan. Daarom is de manier waarop geheimhouding opgelegd kan worden, bij wet geregeld en met waarborgen omkleed. Het is belangrijk om ons te realiseren dat de wetgever dit instrument welbewust heeft geïntroduceerd, juist *omdat* hij inzag dat het uit de openbaarheid houden van informatie soms noodzakelijk is. Gebruik van de term vertrouwelijkheid doet daar geen recht aan.

De grondslag van de democratie is openbaarheid en transparantie, omdat inwoners er recht op hebben om te weten op welke gronden en om welke redenen hun vertegenwoordigers tot besluiten zijn gekomen. Het openbare debat op grond van openbare stukken zou dan ook altijd het streven moeten zijn. De griffier, als ondersteuner van de raad, is bij uitstek de hoeder van de lokale democratie en degene die dit openbare karakter kan, nee moet, faciliteren. De mate waarin dat kan en de bondgenoten die de griffier daarbij heeft, zullen per gemeente verschillen. Met haar kennis van de procedure rondom geheimhouding en openbaarheid, het oor van de raad en de connecties in het gemeentehuis zit nu juist de griffier in een mooie positie om vertrouwelijkheid en geheimhouding te beperken. Uiteraard kan zij dat niet alleen. Het zijn immers de bestuursorganen die de besluiten nemen over geheimhouding en openbaarheid. De griffier kan wel uitdragen dat het openbaar bestuur openbaar dient te zijn, ze kan het gesprek hierover agenderen en aangaan en ze kan erop wijzen dat – als geheimhouding dan echt noodzakelijk is – de geheimhouding zo beperkt mogelijk opgelegd dient te worden.

Praktische zaken

Reden en zin van geheimhouding

Dagelijks passeren vele stukken de bureaus van ambtenaren, collegeleden, griffier en raadsleden. Veel van die stukken zijn onmiskenbaar openbaar, zoals bijvoorbeeld informatie van derden: denk aan rapporten, onderzoeken van onderzoeksbureaus of stukken van andere overheden. Maar ook eerder eigen beleid of onderzoek is vanzelfsprekend openbaar, net als de stukken voor de komende vergaderingen. Van andere stukken is niet ogenblikkelijk duidelijk of die wel of niet openbaar zijn. Dit zijn bijvoorbeeld memo's van ambtenaren aan collegeleden met advies over bepaalde dossiers,

doorrekeningen of rapportages die bij specifieke dossiers horen en mails van collegeleden onderling over de strategie voor de komende raadsvergadering. Ten slotte zijn er stukken waarvan het overduidelijk is dat deze als geheim beschouwd moeten worden. Denk bijvoorbeeld aan persoonlijke (medische) gegevens waarover de gemeente in het kader van de uitvoering van de WMO beschikt, personeelsdossiers van de bij de gemeente werkzame medewerkers of de stukken die in het kader van een burgemeestersbenoeming worden bewaard.

De vragen rondom geheimhouding en openbaarheid doen zich vooral voor bij de stukken en documenten waarvoor niet ogenblikkelijk duidelijk is of zij openbaar dan wel geheim moeten zijn. Daarbij staan uiteraard de stukken die het gemeentebestuur geheim wil houden en die de volksvertegenwoordiging, pers of inwoners openbaar willen maken in het middelpunt van de belangstelling. Dit zijn veelal stukken die samenhangen met belangrijke dossiers. Dossiers waarmee veel geld gemoeid is, waar specifieke bestuurders het risico van beschadiging van hun carrière lopen en/of dossiers waartegen veel weerstand is vanuit de bevolking. Vaak zijn er verschillende belangen om de stukken wel of niet openbaar te maken. Deels zijn deze belangen identiek of gelijkgericht, deels staan ze haaks op elkaar. Belangen die identiek zijn of gelijkgericht, gaan goed samen. Degenen die deze belangen het zwaarste laten wegen, vinden elkaar en vormen een bondgenootschap om het door hen gewenste resultaat te behalen. De actoren met tegengestelde belangen zullen botsen. Zij wegen feiten en omstandigheden anders, omdat hun belang anders is en zullen daardoor lijnrecht tegen elkaar komen te staan.

De vraag wat juist is, is in deze discussie niet of nauwelijks te beantwoorden. De betrokkenen voelen hun eigen belang als zwaarste en dat geven ze de doorslag bij hun afweging om wel of geen geheimhouding op te willen leggen. Daarbij lijkt geheimhouding in bepaalde gevallen ook aangewend te worden als instrument om de eigen reputatie te beschermen. Onhandig gedrag, fouten of angst voor afrekening lijken een belangrijker leidmotief te zijn voor het opleggen van geheimhouding dan een adequate wettelijke grondslag is om geheimhouding op te leggen en het algemeen belang. De gevoelde belangen leiden tot een eerste impuls om stukken geheim of openbaar te willen verklaren. Vaak wordt pas daarna gekeken of het gewenste resultaat ook door het recht mogelijk gemaakt kan worden.

Van belang is daarbij ook het (politieke) gewicht van het dossier. Hoe gevoeliger het dossier is, hoe zwaarder de belangen wegen en hoe meer waarde er gehecht wordt aan openbaarmaking of geheimhouding van bepaalde documenten.

Naast de vraag of dergelijke grote en politiek zware dossiers openbaar gemaakt kunnen worden, is ook zorgvuldig handelen van groot belang. De kans dat dit politiek gevoelige dossier en al het handelen van het bestuur daarover onder een vergrootglas komt te liggen – en eventueel zelfs door een rechter moet worden beoordeeld – is groot. Het besluit om een (deel van een) document of dossier geheim te verklaren, moet met redenen omkleed en gesteund op de Wob gebeuren. In een situatie waarin (politieke) belangen groot zijn en die een eigen dynamiek krijgt, ontstaat (politieke) druk, waarin het ingewikkeld is om besluiten te nemen die deze zware toets van zorgvuldigheid kunnen doorstaan. Zorgvuldigheid vraagt tijd. Tijd om uit te zoeken hoe het zit, zowel de feiten als de wettelijke procedures, tijd om daarop te reflecteren en tijd om een zorgvuldig en afgewogen besluit te nemen. In gevoelige dossiers is tijd altijd een probleem. Daarbij speelt de volksvertegenwoordiging, die vaak roept om snelle antwoorden en volledige informatie, niet altijd de meest constructieve rol. De griffier is bij uitstek de aangewezen persoon om volksvertegenwoordigers te wijzen op het belang van zorgvuldig en rechtmatig handelen. Zij zou bij hen moeten aandringen op het gunnen van tijd aan het dagelijks bestuur. Overigens zonder daarmee het dagelijks bestuur de mogelijkheid te geven om aan een kritisch debat te ontsnappen. Tijd nemen voor zorgvuldige besluitvorming is noodzakelijk, maar een gevoel voor urgentie en doortastend optreden is dat net zo zeer. Daarbij ligt het voor de hand dat de griffier met de gemeentesecretaris afspraken maakt over de planning. Een planning die tegelijkertijd realistisch en ambitieus mag zijn.

Omvang van de geheimhouding

Stel dat er een reden is om bepaalde informatie geheim te houden.

De wettelijke grondslag is aanwezig en de belangen zijn zodanig dat geheimhouding op dit moment noodzakelijk is. Waar wordt dan geheimhouding op gelegd? De verleiding is groot om op een geheel dossier geheimhouding op te leggen. Mocht dat niet het geval zijn, dan wordt geheimhouding snel op ten minste gehele documenten gelegd. Hoewel dit begrijpelijk is, is het niet terecht. Alleen op de informatie die daadwerkelijk geheim gehouden moet worden, mag geheimhouding worden opgelegd.

Dat betekent vaak dat slechts hoofdstukken of passages van grotere documenten geheim gehouden mogen worden. Het goed uitzoeken van de onderdelen waarop geheimhouding moet worden opgelegd en het juist formuleren van het betreffende geheimhoudingsbesluit is een ingewikkeld en tijdrovend karwei.

Ik kan me er dan ook van alles bij voorstellen dat, zeker onder tijdsdruk,¹⁶ de neiging bestaat om op gehele documenten geheimhouding op te leggen. Laat ik een voorbeeld uit mijn eigen praktijk geven. In de gemeente Westerveld vroeg een inwoner zo'n acht jaar lang alle documenten rondom de fractievergoedingen en aanpalende dossiers op. Om allerlei redenen, was het noodzakelijk om op onderdelen van de betreffende dossiers geheimhouding op te leggen. Het doornemen, afwegen, verwijderen en consequent goed formuleren van de op te leggen geheimhouding was een monnikenkarwei. Vanuit het oogpunt van rechtmatigheid en openbaarheid van overheidsinformatie werkte ik daaraan graag mee. De hoeveelheid geld en energie die het kostte waren echter fors en in het kader van efficiency heb ik me wel eens afgevraagd of dit de juiste balans was.

Bewaken van de geheimhouding

Op de vraag of de griffier de afgesproken geheimhouding moet bewaken antwoorden tachtig griffiers dat dit het geval is. Voor zeven geldt dat zij dit niet het geval vinden en twaalf spreken zich hier niet over uit. Het is de vraag wat hier precies bedoeld wordt met het bewaken van de geheimhouding. Als bedoeld is het handhaven van geheimhouding, dan is dat ingewikkeld. Personen die kennis dragen van de geheime informatie en die van plan zijn deze willens en wetens te delen, zullen zich door de griffier niet laten stoppen. In die gevallen dient de griffier, samen met de burgemeester en het seniorenconvent na te gaan welke vervolgacties noodzakelijk zijn. Om te voorkomen dat *per abuis* geheime informatie wordt verspreid, kan de griffier een aantal maatregelen treffen. Dat is bijvoorbeeld door informatie niet te verspreiden, maar ter inzage te leggen. Om de bewustwording van raadsleden – en wellicht ook collegeleden – te vergroten is een tekenlijst voor inzage ook een mooi middel. Dit heeft bovendien als voordeel dat duidelijk wordt wie informatie tot zich heeft genomen. Mocht de geheime informatie alsnog op straat komen, dan kan dat bij een onderzoek naar het 'lek' een handig instrument zijn. Naast deze twee voorbeelden zijn er andere praktische zaken te verzinnen waarmee de griffie aan zijn faciliterende rol invulling kan geven.

De griffier is de procesregisseur van de gemeenteraad en op de griffie is altijd de kennis aanwezig welke stukken in vertrouwen of onder geheimhouding gedeeld zijn met de raad. Dat maakt de griffie de plek in het gemeentehuis waar bekend is op welke aan de raad aangeboden stukken en beraadslagingen

¹⁶ De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is sinds 1 oktober 2016 niet meer van toepassing op Wob-besluiten. Daarmee is overigens de overheid niet ontslagen van de plicht om tijdig een besluit op een verzoek te nemen.

geheimhouding is gelegd. Die informatie zou een griffier altijd paraat moeten hebben, bijvoorbeeld in een register. De griffier kan qua werkprocessen prima optrekken met de functionaris die een vergelijkbare taak heeft voor de geheimhouding rondom collegestukken.

Opheffen van geheimhouding

Waar geheimhouding opgelegd wordt, moet die ook weer eens opgeheven worden. Het liefst duurt de periode van geheimhouding zo kort mogelijk. Waar bij het opleggen van geheimhouding verschillende personen op het gemeentehuis zich bezighouden met hoe lang en welke informatie precies geheimgehouden moet worden, lijkt dat bij het opheffen van geheimhouding minder het geval te zijn. Het mooiste is het als een geheimhoudingsbesluit van rechtswege openbaar wordt. Dat kan als in het besluit is opgenomen dat de geheimhouding tot een bepaalde datum loopt of dat na een bepaalde periode het besluit openbaar wordt. Het is ook mogelijk om de geheimhouding te laten vervallen nadat aan een bepaalde conditie is voldaan, bijvoorbeeld nadat een contract is getekend of een project is opgeleverd.

In veel besluiten zit echter niet zo'n automatische vervaldatum ingebakken. De informatie waarop met die besluiten geheimhouding is opgelegd blijft geheim, totdat er actief een opheffingsbesluit is genomen. Het is immers de gemeenteraad die enkel het besluit tot opheffing van de geheimhouding kan nemen, zo blijkt uit artikel 25 lid 4 Gemeentewet¹⁷. Dat nemen van een opheffingsbesluit is een actie die, vrees ik, nogal eens vergeten wordt. Veelal onbewust, misschien in een enkel geval ook wel bewust. Het dossier is immers gesloten, de rust weergekeerd en we zijn overgegaan tot de orde van de dag. Wie beschouwt het als haar taak om in dat geval de openbaarmaking van geheime gevoelige stukken te agenderen? Is er een duidelijk overzicht van stukken waarop nog geheimhouding rust en die moet worden opgeheven? In het ideale geval wel. Voor de geheimhoudingen die de raad oplegt of bekrachtigt, zou er een register bijgehouden moeten worden. Dat register berust bij de griffier en zij is degene die verantwoordelijk is voor het bijwerken daarvan. De griffier is daarmee ook degene die een overzicht heeft van de stukken waarop geheimhouding rust en die periodiek nagaat of het inmiddels mogelijk is om de geheimhouding op te heffen. Een register met een periodieke toets op de noodzaak van de instandhouding van de geheimhouding zou moeten voorkomen dat stukken altijd en onnodig lang geheim gehouden worden. Ook hierdoor faciliteert de griffier openheid en transparantie van het gemeentebestuur.

¹⁷ Munneke, S.A.J., 'Lastige vragen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding', Gst 2014/98.

Beraadslagingen

Als het gaat over geheimhouding, dan gaat het vaak over stukken, over documenten waarop geheimhouding wordt gelegd. Het is echter ook mogelijk – en soms ook wenselijk – om op beraadslagingen geheimhouding te leggen. Met name op het moment dat achter gesloten deuren gesproken wordt over stukken waarop geheimhouding rust, is het van belang om ook op de beraadslagingen geheimhouding te leggen. Het enkele feit dat de raad besloot om te vergaderen achter gesloten deuren betekent namelijk niet dat daarmee de beraadslagingen ook geheim zijn. Om de beraadslagingen geheim te verklaren is een afzonderlijk besluit nodig. De grondslag voor dit besluit is te vinden in artikel 25 Gemeentewet. Dit artikel bepaalt:

‘De raad kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. (...)’



Dit besluit dient de raad zelf tijdens de vergadering te nemen. Een dergelijk besluit is nodig om te voorkomen dat raadsleden die geheime informatie uit documenten openbaar maken zich kunnen beroepen op informatie gedeeld in het debat achter gesloten deuren. Het is onwenselijk dat een wethouder wel om geheimhouding op een document kan verzoeken, maar zijn woorden over dat document in een debat achter gesloten deuren niet onder de geheimhouding vallen. Om dit netjes af te dichten is een afzonderlijk besluit nodig. Daarbij is het van belang om in de redactie van dat besluit om de beraadslagingen geheim te verklaren aan te sluiten bij de bewoordingen uit het besluit om de betreffende documenten geheim te verklaren. Door die twee zo secuur mogelijk op elkaar af te stemmen wordt voorkomen dat het ene besluit omvangrijker is dan het andere.

Wat geldt voor documenten geldt ook voor beraadslagingen. Het is niet de bedoeling om ze voor altijd geheim te houden. Ook beraadslagingen dienen op een gegeven moment openbaar te kunnen worden. Idealiter is dat op hetzelfde moment als ook de betreffende documenten openbaar worden. Ook hiervoor geldt dat het voor de hand ligt dat de griffier een register heeft van beraadslagingen waarop geheimhouding rust en periodiek nagaat of inmiddels de geheimhouding opgeheven kan worden.

In het Trend- en Ontwikkelingsonderzoek is gevraagd naar de beraadslagingen. Van de ondervraagde collega's geven elf aan dat in de *afgelopen* drie jaren het college in toenemende mate verzocht om het geheimhouden van de beraadslagingen. Veruit het overgrote deel van de griffiers, 79, antwoordt hier dat ze zich hierin niet herkennen. De overige elf antwoordden neutraal. Het is goed om te merken dat voor de meeste griffiers geldt dat zij geen toename merken van het aantal verzoeken om op de beraadslagingen geheimhouding te leggen. In het onderzoek is ook gevraagd of in de *komende* drie jaar de griffier een toename verwacht in het aantal verzoeken om op de beraadslagingen geheimhouding te leggen. Ook daarvoor geldt dat een heel beperkt aantal griffiers dit verwacht, slechts negen collega's denken vaker met verzoeken tot het opleggen van geheimhouding op de beraadslagingen te maken te krijgen. Voor 77 griffiers geldt dat ze geen toename verwachten van het aantal verzoeken. De overige vijftien antwoordden neutraal en spreken geen expliciete verwachting uit.

De democratie zou voor iedereen toegankelijk moeten zijn en volksvertegenwoordigers moeten verantwoording kunnen afleggen over hun keuzen en standpunten. In een gemeente waar op (relatief) veel beraadslagingen geheimhouding gelegd wordt, worden de mogelijkheden voor volksvertegenwoordigers om zich te verantwoorden uitgehold. Deze bevindingen stellen dan ook gerust. Natuurlijk zou het wel interessant zijn om in absolute zin te weten hoe veel beraadslagingen achter gesloten deuren plaatsvinden. Wanneer er een afname is, maar het leeuwendeel van de beraadslagingen zich aan het zicht van de openbaarheid onttrekt, dan is er weliswaar vooruitgang te bespeuren, maar nog geen reden tot tevredenheid. Ik vermoed echter dat dit niet het geval zal zijn. In de meeste gemeenten zal het overgrote deel van de beraadslagingen in de openbaarheid plaatsvinden. Voor een aantal thema's is overigens ook vastgelegd dat deze in openbaarheid moeten worden besproken.¹⁸ Die onderwerpen werden door de wetgever zo belangrijk gevonden dat inwoners altijd de gelegenheid moeten hebben om het debat daarover te volgen.

¹⁸ Artikel 24 Gemeentewet.

Deze vraag uit het trend- en ontwikkelingsonderzoek ziet alleen op de beraadslagingen. Het zou interessant zijn om ook te weten hoe het staat met het aantal verzoeken om geheimhouding op stukken te bekrachtigen of het aantal stukken waarop door het college geheimhouding gelegd wordt. Tezamen met de toe- of afname van het aantal verzoeken om beraadslagingen geheim te verklaren vormt dat een vollediger graadmeter is voor de transparantie van het gemeentebestuur.

Conclusie

In dit essay stond ik stil bij een aantal aspecten rondom openbaarheid en geheimhouding. Geheimhouding blijft een complex thema, dat niet vaak speelt. Als het echter speelt zijn er veelal grote belangen mee gemoeid en ontstaat er politieke dynamiek en druk. In al die dynamiek is het belangrijk om de belangrijkste zaken goed voor ogen te houden.

De gemeenteraad is de baas

De raad staat aan het hoofd van de gemeente. Het is dan ook aan de gemeenteraad om de finale besluitvorming over geheimhouding te voeren. Daarbij maakt de raad een eigenstandige, weloverwogen en gemotiveerde afweging om de door het college opgelegde geheimhouding tot zijn eigen te maken of (gedeeltelijk) op te heffen. Gemeenteraden - en griffiers als hun vooruitgeschoven post - moeten bij het college aandringen op de beperking van het opleggen van geheimhouding. Alleen wanneer daar zeer gegronde redenen voor zijn zou het college moeten kiezen voor het aanbieden van stukken die voorlopig niet openbaar kunnen zijn. Daarbij moet het zeer gemotiveerd aangeven hoe het tot die afweging is gekomen en de raad verzoeken om die afweging tot de zijne te maken.

Geheimhouding als uitzondering

Openbaarmaking is de hoofdregel en geheimhouding de uitzondering. Het kan niet zo zijn dat er geregeld verzoeken komen om op dossiers geheim te leggen. Het instrument van geheimhouding moet terughoudend en met precisie worden gehanteerd: alleen die zaken die werkelijk geheim zijn, moeten geheim blijven. Dat betekent precies formuleren, waar mogelijk slechts op delen van documenten geheimhouding opleggen en de geheimhouding niet langer laten duren dan strikt noodzakelijk.

Vertrouwelijk bestaat niet

De status 'vertrouwelijk' is een schimmige kwalificatie. Het is een status die zich ergens tussen openbaar en geheim bevindt, die niet door de wet is gereguleerd en in de praktijk gebruikt lijkt te worden om onder de waarborgen van de regeling van geheimhouding uit te komen. Die situatie is onwenselijk, omdat openbaarheid de norm is en geheimhouding slechts bij uitzondering mag worden opgelegd. De introductie van deze tussenvorm berooft de gemeenteraad van zijn instrumenten en scheidt onzekerheid over de status van informatie. Bestuursorganen moeten niet willen werken met de term vertrouwelijkheid. Indien informatie niet openbaar kan zijn, dan moet gebruik gemaakt worden van de wettelijke regeling van geheimhouding.

De faciliterende griffier

Hoewel in de dagelijkse praktijk het opleggen van geheimhouding hopelijk weinig voor zal komen, is het wel belangrijk dat de griffier voldoende kennis van zaken van de procedure heeft om de raad op de juiste wijze te kunnen ondersteunen. Zoals altijd is de functie van de griffier daarbij een faciliterende. Uiteindelijk is het de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad en het college om de juiste besluiten te nemen. De griffier (en de gemeentesecretaris) hebben daarbij een belangrijke rol om de voorwaarden voor de juiste besluiten te scheppen. De griffier moet aandringen op een eigenstandige en zorgvuldige besluitvorming door de gemeenteraad, de raadsleden aanspreken op hun verantwoordelijkheid bij het nemen van het besluit tot het opleggen van geheimhouding en op het bewaren van de geheimhouding. Ten slotte is het ook de griffier die volgt of geheimhouding ook weer opgeheven kan worden.

Tot slot

De procedure tot het opleggen van geheimhouding komt weinig voor. Voor alle procedures die de gemeenteraad betreffen wordt de griffier al snel als expert aangemerkt. Het is zeer denkbaar dat u die positie ook heeft of weet te verwerven voor de procedure voor het opleggen van geheimhouding. Indien u in die positie verkeert, heeft u een uitgelezen kans om de praktijk in de gemeente te beïnvloeden en de openheid van de democratie te bewaken en/of te vergroten. Grijp die kans en houdt de regeling rondom geheimhouding niet geheim. Negeer de titel van dit essay en deel uw kennis met de raad, college en ambtelijke organisatie.

6. TRENDS IN DE LOKALE DEMOCRATIE 2013 - 2017

Ko de Ridder
Bieuwe Geertsema

Inleiding: de enquête 2017

Het doel van dit project is om ontwikkelingen in het functioneren van de lokale democratie en van de positie van de griffier daarbij op het spoor te komen. De griffiers zelf functioneren daarbij als waarnemers. Het instrument van de enquête wordt gebruikt om hun waarnemingen te registreren. Het voornemen was om de enquête elke vier jaar af te nemen, teneinde ontwikkelingen in de tijd gewaar te worden. De eerste enquête is in 2013 afgenomen, de tweede in 2017. Deze rapportage betreft de bevindingen in 2017.

Voor de enquête van 2013 waren de tien (veronderstelde) trends elk vertaald in stellingen: vijf stellingen per thema. Deze stellingen zijn toen aan alle 481 griffiers in het land (van gemeenten, provincies en deelgemeenten) voorgelegd. De respons was 58 procent; 281 griffiers hebben de enquête geheel of gedeeltelijk ingevuld. De vijf stellingen hadden steeds dezelfde ordening: eerst een feitelijke omschrijving van de (veronderstelde) trend, dan een verwachting over toekomstige ontwikkelingen, gevolgd door een statement over ontwikkelingen in het recente verleden. De vierde stelling bevatte een oordeel en de vijfde stelling ging steeds over de rol van de griffier in deze veranderende omstandigheden.

Voor de enquête 2017 is zoveel mogelijk bij die van 2013 aangesloten. De stellingen over tien veronderstelde trends zijn ongewijzigd uit de enquête van 2013 overgenomen. Dat maakt het mogelijk om eventuele veranderingen, die zich in de tussentijd hebben voorgedaan, op het spoor te komen. Bij de bespreking van het rapport van 2013 (onder meer op de Jaarvergadering van de Vereniging) werd gesignaleerd dat er trends ontbraken. Drie veelgenoemde mogelijke ontwikkelingen zijn in de enquête 2017 toegevoegd. Omdat er geen eerste meting beschikbaar was konden de resultaten van 2017 niet worden vergeleken met die van 2013.

De lijst met stellingen is medio 2017 aan alle 373 griffiers in het land (van gemeenten, provincies en bijzondere gemeenten) voorgelegd. De respons was 54 procent; 203 griffiers hebben de enquête geheel of gedeeltelijk ingevuld. De respons was het laagst (50%) bij de groep griffiers van gemeenten onder de 25 000 inwoners, en het hoogst (64%) in de categorie 50 000 – 100 000).

Kaderstellende functie en schaalvergroting

De kaderstellende functie, één van de drie centrale taken die sinds de dualisering aan de gemeenteraden worden toegeschreven, betekent dat de raad de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid bepaalt. Het onderscheid tussen hoofdlijnen en (uitvoerings)details is niet op voorhand gegeven. Dat neemt niet weg dat, om deze functie naar behoren te vervullen, het zwaartepunt van de beleidsvorming bij de raad dient te liggen. Dit zou wel eens op gespannen voet kunnen staan met een trend tot schaalvergroting in het lokaal bestuur van de taakbehartiging in de vorm van regionalisering van gemeentelijke taken. Een gemeenschappelijke taak vergt beleidsvorming op bovengemeentelijk niveau, en welke voorzieningen ook getroffen worden om

de afzonderlijke gemeenteraden een rol te laten spelen, de druk om alles aan het bestuur van het samenwerkingsverband over te laten kan in de praktijk heel groot zijn.

TABEL 1 KADERSTELLEDE FUNCTIE EN SCHAALVERGROTING

N=204 / getallen in %	Geheel oneens / Oneens		Neutraal		Eens / Geheel eens	
	2013	2017	2013	2017	2013	2017
De invloed van de raad neemt af door schaalvergroting en deelname aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.	11	14	13	14	76	72
Ik verwacht dat mijn raad de komende drie jaar minder zeggenschap zal krijgen door schaalvergroting en deelname aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.	18	30	28	26	63	45
De afgelopen drie jaar heeft mijn raad minder zeggenschap gekregen door schaalvergroting en deelname aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.	29	29	26	20	45	51
Het is goed dat gemeenten uit kwaliteitsoverwegingen inzetten op schaalvergroting en deelname aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, ook al gaat dit ten koste van de invloed van de raad.	27	28	27	29	46	43
De griffier heeft een belangrijke rol in het positioneren van de raad in zijn verschillende taken bij schaalvergroting.	6	2	14	12	80	85

In 2013 was ruim driekwart van de respondenten het eens met de feitelijke constatering dat de invloed van de raad afneemt op beleidsterreinen die door een samenwerkingsverband worden behartigd. In 2017 is dat percentage vrijwel even groot. Een grote minderheid van de respondenten (45%) signaleerde in 2013 dat de zeggenschap van de eigen raad als gevolg van dit soort schaalvergroting kleiner werd. Dat percentage is in 2017 iets toegenomen. Een meerderheid van de respondenten (63%) verwachtte in 2013 dat deze trend zich zal doorzetten en dat de eigen raad in de toekomst minder te zeggen zal krijgen. In 2017 is er voor deze stelling geen meerderheid meer: nog maar 45% onderschrijft de uitspraak. Dit verschil van 18 procent suggereert dat er een zekere ombuiging van deze trend wordt verwacht.

Ten aanzien van de opvattingen over voor- en nadelen van schaalvergroting en van de positie van de griffier in deze zijn de aantallen vrijwel ongewijzigd. Een grote meerderheid (80% toen, 85% nu) was en is van mening dat de griffier een belangrijke rol heeft als het er om gaat de positie van de raad bij gezamenlijke uitvoering van taken te bewaken.

Vertegenwoordigende functie en het politiek debat

De vertegenwoordigende functie is de tweede taak van de gemeenteraad die in het dualiseringsmodel van de gemeentelijke politiek centraal is komen te staan. In een vergaande variant van het dualiseringsdenken staat de raad eendrachtig tegenover B&W als de hoeder van het algemeen belang van de burgers die men vertegenwoordigt. Belangentegenstellingen lijken in deze gedachtegang genegeerd te worden. De representatie van een specifiek belang in de raad wordt dan al gauw gezien als 'cliëntelisme': het politieke ambt wordt gebruikt voor het verlenen van diensten aan een achterban van (potentiële) kiezers. In een heel andere benadering wordt politiek juist gelijk gesteld met belangenstrijd; belangentegenstellingen zijn dan de brandstof van het politieke debat en de raad is het forum waar de belangenstrijd wordt uitgevochten. Zo bezien impliceert de vertegenwoordigende functie altijd de vertegenwoordiging van deelbelangen.

TABEL 2 VERTEGENWOORDIGENDE FUNCTIE EN HET PUBLIEK DEBAT

N-2013=281 N-2017=194 / getallen in %	Geheel oneens / Oneens		Neutraal		Eens / Geheel eens	
	2013	2017	2013	2017	2013	2017
Mijn raadsleden vertegenwoordigen vaak deelbelangen in plaats van het algemeen belang.	32	42	23	29	45	30
Mijn raadsleden zullen de komende drie jaar vaker alleen maar deelbelangen vertegenwoordigen.	41	56	37	27	22	18
De afgelopen drie jaar zijn mijn raadsleden vaker dan voorheen alleen maar deelbelangen gaan vertegenwoordigen.	51	60	36	28	13	11
Het is schadelijk wanneer raadsleden deelbelangen vertegenwoordigen in plaats van het algemeen belang.	19	20	24	28	58	52
Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de griffier om de gerichtheid van raadsleden op deelbelangen te temperen.	31	29	27	29	42	42

Hoe ervaren de griffiers deze problematiek? In 2013 vond een meerderheid van de respondenten (58%) het schadelijk indien raadsleden “deelbelangen vertegenwoordigen in plaats van het algemeen belang”. Dat percentage is in 2017 iets afgenomen, maar 52% is nog steeds een meerderheid. Zowel in 2013 als in 2017 rekt ruim veertig procent van de respondenten het tot de verantwoordelijkheden van de griffier om “de gerichtheid van raadsleden op deelbelangen te temperen”. Een opvallende verschuiving betreft de stelling dat de raadsleden in de eigen gemeente vaak deelbelangen vertegenwoordigen; in 2013 was 45% van de respondenten het daarmee eens; in 2017 onderschrijft nog maar 30% de uitspraak. In 2013 was een meerderheid (51%) al van mening dat er geen ontwikkeling was in de richting van meer deelbelangen; vier jaar later is dat percentage tot 60% toegenomen. Zowel vier jaar geleden als in 2017 verwacht één vijfde van de respondenten dat de eigen raadsleden in de toekomst vaker “alleen maar deelbelangen” zullen vertegenwoordigen – een kleine tachtig procent verwacht geen nieuwe ontwikkelingen.

Als hieruit al een trend valt op te maken dan deze, dat het behartigen van deelbelangen minder wordt waargenomen

Schisma's in de raad

Politiek is een moeilijk vak. Het vergt dat men politieke tegenstanders soms tot op het scherpst van de snede bestrijdt zonder dat deze strijd ontaardt in persoonlijke geschillen en vetes. Idealiter leidt de politieke strijd immers tot gemeenschappelijke standpunten, al dan niet in de vorm van een compromis. Persoonlijke vetes doen zich wel voor, maar het aantal gemeenten waarvoor dit wordt gesignaleerd is beperkt: in 2013 tot een kwart, in 2017 21%.

Indien persoonlijke tegenstellingen de overhand krijgen zou een raad wel eens niet meer goed kunnen functioneren als forum voor politiek debat. In 2013 was ruim tachtig procent van de respondenten het hier mee eens; in 2017 is dat percentage iets kleiner geworden. Vier jaar geleden zag twee derde van de respondenten voor de griffier een taak weggelegd als bruggenbouwer, indien persoonlijke vetes de kwaliteit van het raadsdebat zouden ondermijnen. Ook dat percentage is in 2017 geslonken, tot ruim de helft.

Is er sprake van een trend? Slechts een kwart van de respondenten zag in 2013 een toename van persoonlijke vetes die in de raadszaal worden uitgevochten en in 2017 is dat percentage geslonken tot elf procent. Ook de verwachting hieromtrent voor de navolgende drie jaar volgt dit patroon. Deze cijfers suggereren een ontwikkeling waarbij de doorwerking van persoonlijke vetes in het raadswerk afneemt.

TABEL 3 SCHISMA'S IN DE RAAD

N-2013=275 N-2017 =189 / getallen in %	Geheel oneens / Oneens		Neutraal		Eens / Geheel eens	
	2013	2017	2013	2017	2013	2017
In de vergaderingen van mijn raad worden nogal eens persoonlijke vetes uitgevochten.	59	69	16	11	25	21
In mijn raad zal het de komende drie jaar vaker voorkomen dat persoonlijke vetes in de raadsvergadering worden uitgevochten.	57	64	32	30	11	7
Gedurende de afgelopen drie jaar was er in mijn raad een toename van persoonlijke vetes die in de raadsvergadering worden uitgevochten.	64	77	12	11	24	11
Onderlinge vetes tussen fracties en/of raadsleden vormen een belemmering voor het debat.	12	21	6	5	81	73
Bij persoonlijke vetes heeft de griffier een rol als bruggenbouwer tussen fracties, teneinde de kwaliteit van het raadsdebat te beschermen. (A)	13	17	23	27	64	56

(A) Griffiers van 100.000+ gemeenten zijn het vaker met deze stelling eens, griffiers in kleine gemeenten (tot 25.000 inwoners) minder vaak.

Fragmentatie in de raad

TABEL 4 FRAGMENTATIE IN DE RAAD

N-2013=270 N-2017=189 / getallen in %	Geheel oneens / Oneens		Neutraal		Eens / Geheel eens	
	2013	2017	2013	2017	2013	2017
Mijn raad telt een relatief groot aantal kleine fracties. (A)	32	33	9	8	60	60
Het aantal kleine fracties in mijn raad zal de komende drie jaar toenemen. (A)	35	29	39	43	27	29
Het aantal kleine fracties in mijn raad is de afgelopen drie jaar toegenomen.	43	43	8	9	50	48
Een relatief groot aantal kleine fracties bemoeilijkt het besluitvormingsproces in de raad.	28	33	18	19	54	48
Als het aantal kleine fracties toeneemt wordt de rol van de griffier als verbindende factor tussen de fracties belangrijker.	21	17	21	32	58	51

(A) Griffiers van grotere gemeenten (50.000-100.000 inwoners) zijn het vaker met deze stelling eens, griffiers in kleine gemeenten (tot 25.000 inwoners) minder vaak.

In 2013 werd de fragmentatie in de gemeenteraad als een groot en reëel probleem gezien.

Zestig procent van de griffiers die op de enquête reageerden vond toen dat de eigen raad een 'relatief groot aantal' kleine fracties telt. Een groot aantal (kleine) fracties brengt niet alleen logistieke vraagstukken met zich mee (verdeling van spreektijd bijvoorbeeld), het kan ook de besluitvorming in de raad hinderen. Ruim de helft van de respondenten was van mening dat een relatief groot aantal kleine fracties het besluitvormingsproces in de raad bemoeilijkt. Het beeld van 2017 is vrijwel identiek. Dat geldt ook voor de reacties op de stellingen die indicatief zijn voor een trend. In 2013 meldde de helft van de respondenten dat in de eigen raad het aantal kleine fracties de voorgaande jaren was toegenomen, een vrijwel even groot percentage als in 2017. Dat is opvallend omdat in 2013 slechts 27% *verwachtte* dat het aantal kleine fracties zou toenemen. Het lijkt erop dat de fragmentatie over de afgelopen vier jaar als verdergaand wordt ervaren dan dat men indertijd verwachtte.

Sociale media

In 2013 meldde bijna tachtig procent van de respondenten dat het gebruik van sociale media tijdens de eigen raadsvergaderingen de voorgaande drie jaar was toegenomen en bijna eenzelfde aantal verwachtte dat de trend zich de daarop volgende jaren zou doorzetten. In 2017 zijn die cijfers aanzienlijk lager, respectievelijk 55% en 56%. Niettemin, nog steeds ziet een meerderheid het gebruik van sociale media in het raadswerk ook in de toekomst verder toenemen.

TABEL 5. SOCIALE MEDIA

N-2013=271 N-2017=189 / getallen in %	Geheel oneens / Oneens		Neutraal		Eens / Geheel eens	
	2013	2017	2013	2017	2013	2017
Het gebruik van sociale media door raadsleden tijdens de raadsvergadering beïnvloedt de uitkomst van het debat in de gemeenteraad.	45	56	29	26	26	18
In mijn raad zal het gebruik van sociale media door raadsleden tijdens de raadsvergadering de komende drie jaar toenemen.	8	13	16	31	76	56
In mijn raad is het gebruik van sociale media door raadsleden tijdens de raadsvergadering de afgelopen drie jaar toegenomen.	15	27	8	18	77	55
Het gebruik van sociale media door raadsleden tijdens de raadsvergadering is een punt van orde.	28	47	17	17	55	35
De griffier zou moeten bevorderen dat er afspraken worden gemaakt over het gebruik van sociale media door raadsleden tijdens de raadsvergadering. (A)	18	26	16	25	66	49

(A) Griffiers van grote gemeenten (100.000+) zijn het vaker met deze stelling eens.

De meeste griffiers zagen vier jaar geleden al niet zoveel problemen in het gebruik van sociale media tijdens de raadsvergadering en in 2017 lijken nog minder respondenten hier een punt van te maken. Een kwart van de respondenten beaamde indertijd de stelling dat het invloed heeft op de uitkomst van raadsdebatten. In 2017 is dat gedaald tot 18%. In 2013 vond een meerderheid (55%) het een punt van orde – om 2017 onderschrijft nog maar een derde deze opvatting. Een nog groter deel van de respondenten (66%) achtte het een taak van griffier om te bevorderen dat er afspraken worden gemaakt over het gebruik van sociale media tijdens het raadsdebat – in 2017 is dat afgenomen tot 49%. Als hier een trend uit valt te destilleren dan wellicht deze dat het gebruik van sociale media de afgelopen vier jaar meer geaccepteerd is geworden, een als normaal ervaren onderdeel van het repertoire van raadsleden.

Integriteit

Integriteit van het openbaar bestuur is een steeds weerkerend thema in het publieke debat. In hoeverre is dat ook het geval in het alledaagse functioneren van een gemeenteraad? Zowel in 2013 als in 2017 lijkt twee derde van de respondenten van mening dat het om een reëel verschijnsel ging. Zij onderschreven de stelling dat de eigen raad te maken heeft met integriteitsdilemma's. Vrijwel alle respondenten waren en zijn het er over eens dat de griffier een taak heeft in het bewaken van de integriteit van de raadsleden. Slechts 1 à 2 procent vindt van niet.

TABEL 6 INTEGRITEIT

N-2013=270 N-2015=187 / getallen in %	Geheel oneens / Oneens		Neutraal		Eens / Geheel eens	
	2013	2017	2013	2017	2013	2017
Mijn raad heeft te maken met integriteitsdilemma's. (A)	20	29	14	9	66	62
Mijn raad zal de komende drie jaar vaker te maken krijgen met integriteitsdilemma's.	18	23	47	53	35	24
De afgelopen drie jaar heeft mijn raad vaker te maken gekregen met integriteitsdilemma's.	41	51	20	24	39	25
Door toenemende transparantie in het bestuur zullen vaker integriteitsdilemma's aan het licht komen. (B)	10	17	23	31	67	52
Naast de wettelijke taak van de burgemeester dienaangaande heeft ook de griffier een verantwoordelijkheid om de integriteit van de raadsleden te bewaken.	2	1	6	4	91	95

(A) Griffiers van grotere gemeenten (50.000-100.000) zijn het hier vaker mee eens, griffiers van kleine gemeenten (tot 25.000) minder vaak.

(B) Griffiers van grote gemeenten (100.000+) zijn het hier minder vaak mee eens, griffiers van kleine gemeenten (tot 25.000) vaker.

Er was in 2013 al betrekkelijk weinig steun voor de gedachte dat het hier om een heuse trend zou gaan. Slechts ruim een derde van de respondenten zag de voorgaande drie jaar een toename van het aantal integriteitsdilemma's en ongeveer een derde verwachtte dat de eigen raad er de komende jaren meer mee te maken zou krijgen. In 2017 is dit aantal geslonken tot ongeveer een kwart van de respondenten. Opvallend is het aantal griffiers dat neutraal reageert op de stelling dat het aantal integriteitsdilemma's zal toenemen: in 2013 bijna de helft, in 2017 meer dan de helft. In de toekomst kijken lijkt voor dit onderwerp extra moeilijk.

Bestuurlijke participatie en de raad

Een bekend probleem met burgerparticipatie betreft de positie van de gemeenteraad. Wat blijft er over van de zeggenschap van de raad indien B&W scherpe afspraken maken met een actiegroep, een buurtcomité of een andere organisatievorm waarin burgers zich verenigen? De meeste griffiers lijken van oordeel dat burgerparticipatie de positie van de raad niet ondermijnt. Slechts zes procent (2013) dan wel tien procent (2017) is het eens met de stelling: "Door gebruik te maken van burgerparticipatie zet het college de raad buiten spel". Daarentegen steunt zeventig/eenenzeventig procent de gedachte dat het een taak van de griffier is om de positie van de raad te bewaken als het college in de beleidsvoorbereiding met burgerparticipatie werkt.

TABEL 7 BURGERPARTICIPATIE EN DE VERTEGENWOORDIGENDE DEMOCRATIE

N-2013=271 N-2017=184 / getallen in %	Geheel oneens / Oneens		Neutraal		Eens / Geheel eens	
	2013	2017	2013	2017	2013	2017
In mijn gemeente speelt burgerparticipatie een rol in het besluitvormingsproces.	9	4	14	12	76	84
In mijn gemeente zal burgerparticipatie de komende drie jaar vaker een rol spelen in het besluitvormingsproces.	5	2	23	8	72	90
In mijn gemeente is burgerparticipatie de afgelopen drie jaar steeds belangrijker geworden in het besluitvormingsproces.	20	9	23	14	57	78
Door gebruik te maken van burgerparticipatie zet het college de raad buiten spel. (A)	80	73	14	18	6	10
De griffier dient de rol en bevoegdheden van de raad te bewaken wanneer het college gebruik maakt van burgerparticipatie.	13	10	17	20	70	71

(A) Griffiers van grotere gemeenten (50.000-100.000) zijn het hier vaker mee eens.

Is burgerparticipatie een trend? Dat lijkt er wel op. In 2013 rapporteerde driekwart van de griffiers dat burgerparticipatie in de eigen gemeente werd toegepast. Vier jaar later is dat gestegen tot 84%. Ruim de helft gaf aan dat burgerparticipatie de voorgaande drie jaar steeds belangrijker was geworden; in 2017 was dat ruim driekwart. Ruim zeventig procent van de respondenten verwachtte dat deze ontwikkeling zich de daaropvolgende drie jaar zal doorzetten, vier jaar later is dat percentage 90%. Een echte trend dus, volgens de griffiers, een trend die zich doorzet.

De relatie tussen griffier en voorzitter

De burgemeester van de gemeente is voorzitter van de gemeenteraad, maar ook voorzitter en lid van het college van burgemeester en wethouders. Volgens sommigen zou dit belangenconflicten met zich mee kunnen brengen, terwijl anderen menen dat de samenbindende rol van de burgemeester in die personele unie juist goed kan gedijen. In de enquête is de griffiers de stelling voorgelegd dat de twee rollen die de burgemeester vervult elkaar bijten. Bijna de helft van de respondenten was het in 2013 met de stelling eens; in 2017 was dat nog maar krap een derde. Opvallender nog is de verschuiving in het aantal respondenten dat het *niet* met de stelling eens is: van 27% in 2013 naar 40% in 2017. In beide jaren is ruim een kwart neutraal.

Meer specifiek is het vraagstuk, hoe de relatie tussen voorzitter en griffier moet worden ingevuld. In de enquête is gefocust op de autonomie van de griffier ten opzichte van de burgemeester. De meeste griffiers (bijna zeventig procent) beschouwen zichzelf als autonoom in hun relatie met de burgemeester. Beide metingen leveren precies hetzelfde cijfer op, dus in dit opzicht is er althans in de perceptie van de respondenten weinig veranderd. Een veel kleinere meerderheid (56/54w%) vindt ook dat de griffier geheel autonoom *behoort* te zijn. Dit verschil tussen *Sein* en *Sollen* is niet zomaar te verklaren.

Er is uit de cijfers geen duidelijke trend naar meer of naar minder autonomie af te leiden. Met de stelling dat de eigen autonomie de voorgaande drie jaar was toegenomen was een derde van de respondenten het in 2013 eens, een derde was het oneens en een derde was neutraal. Voor de volgende drie jaar verwacht slechts ruim twintig procent een toename van de eigen autonomie ten opzichte van de burgemeester. In 2017 bleek het percentage dat de eigen autonomie meent te zijn toegenomen én het percentage dat in te toekomst meer autonomie verwacht beide met zeven procent te zijn geslonken.

TABEL 8 DE RELATIE TUSSEN DE GRIFFIER EN DE VOORZITTER

N-2013=268 N-2017=187 / getallen in %	Geheel oneens/ Oneens		Neutraal		Eens/ Geheel eens	
	2013	2017	2013	2017	2013	2017
Als griffier ben ik autonoom ten opzichte van de burgemeester.	10	10	20	22	69	69
Ik verwacht de komende drie jaar een toename van de autonomie van de griffier ten opzichte van de burgemeester.	30	30	48	54	23	16
De afgelopen drie jaar ben ik als griffier autonomer geworden ten opzichte van de burgemeester. (A)	29	37	38	36	34	27
De twee rollen die de burgemeester vervult bijten elkaar.	27	41	27	28	47	31
De griffier dient geheel autonoom te zijn ten opzichte van de burgemeester.	18	21	27	26	56	54

(A) Griffiers van grotere gemeenten (50.000-100.000) zijn het hier vaker mee eens, maar griffiers in de 100.000+ gemeenten juist minder vaak.

Een gemeenschappelijke bestuursdienst

Een relatief nieuwe loot aan de stam van schaaloplossingen was in 2013 de gemeenschappelijke bestuursdienst. Samenwerkende gemeenten brengen dan hun ambtelijke organisaties onder in één gemeenschappelijk ambtelijk apparaat dat alle taken van de aangesloten gemeenten voor zijn rekening neemt. De gemeenten behouden wel alle hun eigen raad, hun eigen college van B&W en hun eigen griffier en gemeentesecretaris.

In 2013 was deze aanpak nog niet heel wijd verspreid. Twaalf procent van de respondenten bevestigde dat er in de eigen gemeente een gemeenschappelijke bestuursdienst was. Dit cijfer leek ook nog enigszins geflatteerd, wellicht doordat er verschillende interpretaties zijn van de term 'gemeenschappelijke bestuursdienst'. Is deze organisatievorm een trend? Een kwart van onze respondenten verwacht er de komende drie jaar mee te maken te krijgen – voor zo'n ingrijpende innovatie als deze is dat een groot aantal.

Men zou kunnen verwachten dat een gemeenschappelijke bestuursdienst de rol van de griffier aanzienlijk verandert. Als verbindingsschakel met de ambtelijke dienst zou de griffier er wellicht voor moeten gaan zorgen dat de eigen raad en de eigen gemeente een toereikend aandeel uit de gemeenschappelijke pot krijgt, in termen van werktijd, ambtelijke prioriteiten en wat dies meer zij. De griffiers denken daar in grote meerderheid anders over. Slechts twintig procent is het eens met de stelling dat de griffier onder die omstandigheden een lobbyist voor de eigen raad wordt en een nog kleiner deel is het oneens met de omgekeerde stelling. De griffiers van de grote gemeenten zijn meer dan gemiddeld van mening dat de griffier een lobbyist zal worden in geval de gemeente participeert in een bestuursdienst. Dit is opvallend omdat het fenomeen zich tot de kleinere gemeenten beperkt, gemeenten waarvan juist de griffiers minder deze stelling onderschrijven. De helft van de respondenten staat neutraal ten opzichte van beide stellingen – wellicht omdat het fenomeen gemeenschappelijke bestuursdienst hen onvoldoende bekend is.

TABEL 9 GEMEENSCHAPPELIJKE BESTUURSDIENST

N-2013=268 N-2017=183 / getallen in %	Geheel oneens / Oneens		Neutraal		Eens/ Geheel eens	
	2013	2017	2013	2017	2013	2017
In mijn gemeente is er een gemeenschappelijke bestuursdienst.	72	74	15	12	12	14
Ik verwacht dat mijn raad de komende drie jaar te maken krijgt met een gemeenschappelijke bestuursdienst.	46	58	30	28	25	15
Indien de gemeente participeert in een gemeenschappelijk (bestuurs)dienst verandert de rol van griffier van inhoudelijk adviseur naar lobbyist voor de eigen raad.	21	33	49	52	20	15
Indien de gemeente participeert in een gemeenschappelijke (bestuurs)dienst zou de griffier zich meer als inhoudelijk adviseur dan als een lobbyist voor de raad moeten opstellen.	14	16	50	49	37	35

Verschraling van de griffiersfunctie

Ten tijde van de eerste enquête stonden de gemeentefinanciën zwaar onder druk. Ook op de financiering van het werk van de gemeenteraad werd vaak gekort. Toch was zeventig procent van de respondenten in 2013 van oordeel dat de griffie in de eigen gemeente over voldoende formatie beschikte. Inmiddels lijken de bezuinigen door te werken in de feitelijke bezetting van griffies: in de enquête van 2017 is nog maar 52% van de ondervraagden van mening dat er voldoende formatie voor de griffie beschikbaar is. Driekwart van de respondenten van 2013 (76%) was van mening dat bezuinigingen op de griffiersfunctie een inbreuk vormen op een volwaardige ondersteuning van de raad. In 2017 is dat toegenomen tot 87%. Is het korten op de griffiersfunctie een trend? Een vijfde (22%) van de respondenten rapporteerde in 2013 dat de formatie op de eigen griffie de afgelopen drie jaar is afgenomen terwijl bijna zeventig procent meldde dat zulks niet het geval was. Vier jaar later is het aantal respondenten dat een reductie meldt gehalveerd (11%) terwijl het aantal dat geen reductie meldt is gestegen tot 81%. Verwachtte in 2013 nog 21% van de griffiers in de navolgende drie jaar met een reductie te maken te krijgen, in 2017 is dat nog geen 6%. Als er al sprake was van een trend dan lijkt het dieptepunt van de bezuinigingen op de griffie inmiddels zo langzamerhand bereikt. De griffiers verwachten niet dat het nog erger zal worden.

TABEL 10 VERSCHRALING VAN DE GRIFFIERSFUNCTIE

N-2013=268 N-2017=184 / getallen in %	Geheel oneens / Oneens		Neutraal		Eens Geheel eens	
	2013	2017	2013	2017	2013	2017
In mijn gemeente is voldoende formatie beschikbaar voor de griffiersfunctie.	19	36	10	12	70	52
Ik verwacht dat de formatie voor de griffiersfunctie de komende drie jaar af zal nemen.	56	82	23	11	21	6
De afgelopen drie jaar is de formatie voor de griffiersfunctie afgenomen.	69	83	10	6	22	11
Indien de formatie voor de griffiersfunctie in mijn gemeente terugloopt wordt de raad niet langer volwaardig inhoudelijk ondersteund.	13	7	11	7	76	87
De griffier dient op te komen tegen reductie van de formatie voor de griffiersfunctie	6	3	14	12	79	84

De rollen van de raad

In het dualistische model werden van meet af aan drie rollen van de gemeenteraad onderscheiden: de kaderstellende rol, de controlerende rol en de volksvertegenwoordigende rol. In een restrictieve uitleg van dit model wordt er aan vast gekoppeld dat dit een beperking betekent van hetgeen waarmee de raad zich mag bezig houden. In een analytische interpretatie is het model op te vatten als een handige ordening van datgene wat de raad altijd al deed.

TABEL 11 DE ROLLEN VAN DE RAAD

N=183 / getallen in %	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel eens
Mijn gemeenteraad fungeert vooral als een controlerend orgaan.	2	34	25	37	3
Ik verwacht dat de controlerende functie van mijn raad de komende drie jaar steeds belangrijker zal worden.	1	19	29	49	2
De afgelopen drie jaar zijn in mijn gemeente de raadsfuncties van volksvertegenwoordiging en kaderstelling steeds minder belangrijk geworden.	8	65	15	12	0
Als griffier doe ik mijn best om de kaderstellende functie van de raad overeind te houden.	0	3	10	77	10
De griffier dient het voeren van inhoudelijke strategische debatten in de raad te stimuleren.	1	5	15	66	13

Het model is een vereenvoudigde voorstelling van de beleidscyclus, waarin de raad en het college elk een eigen aandeel hebben. De raad stelt de koers en richting vast (beleidskaders). Vervolgens is het college aan zet die uitwerkt en implementeert, waarna de raad controleert of het college zich aan de kaders heeft gehouden. In een restrictieve uitleg van dit model komt de raad steeds verder af te staan van het eigenlijke beleidsproces. De nadruk komt steeds meer te liggen op controle waarbij de gemeenteraad dan een soort raad van toezicht wordt. Het betekent dat de beide andere functies steeds minder belangrijk worden en dat het raadswerk wordt gedepolitiseerd. Omdat sommigen menen dat de omslag richting een raad van toezicht al een tijd aan de gang is, is dit thema aan de gezamenlijke griffiers voorgelegd in de vorm van vijf stellingen. De resultaten daarvan zijn weergegeven in tabel 11.

De stelling dat de eigen gemeenteraad vooral fungeert als een controlerend orgaan wordt door een derde van de respondenten afgewezen, terwijl een derde de stelling onderschrijft en een derde geen duidelijke opvatting heeft.

Kortom, de meningen zijn verdeeld. Niettemin geeft het te denken dat de controlerende functie in een derde van de gemeenten dominant lijkt te zijn. Dat wordt nog onderstreept door de reacties op de tweede stelling: bijna de helft van de respondenten verwacht dat de controlerende functie in de toekomst steeds belangrijker zal worden. Hoewel controleren belangrijker wordt, lijkt dat in de perceptie van de respondenten niet ten koste te gaan van de beide andere functies van de raad. Uit de reacties op de drie overige stellingen blijkt dat er geen steun is voor de veronderstelling dat de kaderstellende en volksvertegenwoordigende functies minder belangrijk worden.

Deliberatieve democratie

Deliberatieve democratie is een vorm van burgerparticipatie gebaseerd op de gedachte van de machtsvrije dialoog. Burgers worden in positie gebracht om een politiek besluit te nemen over een maatschappelijk vraagstuk. Een veel bepleite vorm is een grote groep burgers, bij elkaar gebracht op basis van loting, van zoveel mogelijk informatie te voorzien en ze daarna alle ruimte te geven om met elkaar te delibereren over de aard van het probleem en over mogelijke oplossingen. Het algemeen belang zou daarbij centraal moeten staan en argumenten zouden daarbij de doorslag moeten geven. In Nederlandse gemeenten wordt er mee geëxperimenteerd onder noemers als G1000, burgertops en dergelijke. Een gemakkelijke tegenwerping tegen deze innovatieve vormen van democratie is, dat ze helemaal geen innovatie zijn. Immers, de raad is al een afspiegeling van de bevolking en als de raad zijn werk goed doet staat het algemeen belang centraal en geven argumenten de doorslag. Het tegenargument is dan weer dat de raad vooral wordt gekenmerkt door partijpolitieke tegenstellingen: in de raad geeft de meerderheid van stemmen de doorslag in plaats van het beste argument.

TABEL 12 DELIBERATIEVE DEMOCRATIE

N=183 / getallen in %	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel eens
In mijn gemeente wordt geëxperimenteerd met vormen van DD/G1000.	21	45	13	16	5
Ik verwacht dat er in mijn gemeente de komende drie jaar met een experiment DD/G1000 wordt begonnen.	11	33	25	29	2
In mijn gemeenteraad is veel weerstand tegen DD/G1000.	5	38	47	8	1
De invoering van DD/G1000 is een bedreiging voor de positie van de gemeenteraad.	5	49	35	9	2
De griffier dient de rol en de bevoegdheden van de Raad te bewaken in geval DD/G1000 wordt ingevoerd.	1	7	25	55	13

Het is hoe dan ook duidelijk dat er gezocht wordt naar manieren om onvrede over het functioneren van de vertegenwoordigende democratie te kanaliseren via dit soort alternatieve modellen van besluitvorming. Als zo'n alternatief aanslaat kan het ten koste gaan van de rol en positie van de raad. Dit onderwerp is in vijf stellingen voorgelegd aan de griffiers. De reacties van de respondenten zijn samengevat in tabel 12.

Uit de reacties op de eerste stelling blijkt dat het fenomeen van de deliberatieve democratie nog niet alom tegenwoordig is in gemeenteland. Ruim een vijfde van de respondenten geeft te kennen dat er in de eigen gemeente mee wordt geëxperimenteerd. Als de respondenten de toekomst goed inschatten zou het percentage gemeenten dat een vorm van deliberatieve democratie uitprobeert de komende jaren licht stijgen, tot ruim dertig procent. De respondenten zien weinig negatieve gevoelens in de raad tegen mogelijke concurrentie van deliberatieve democratie: minder dan tien procent signaleert weerstand. Ook de griffiers zelf beschouwen de deliberatieve democratie niet of nauwelijks als een bedreiging voor de positie van de gemeenteraad; slechts elf procent blijkt het eens met de stelling dat er een bedreiging van uit zou gaan.

Dat neemt niet weg dat een aanzienlijke meerderheid de mening is toegedaan dat het wel opletten geblazen is: de griffier dient de rol en bevoegdheden van de raad te bewaken als deliberatieve democratie wordt ingevoerd.

Geheimhouding

Een traditioneel aspect van het functioneren van de gemeenteraad is de geheimhouding – of beter gezegd, de openbaarheid. De raad vergadert in het openbaar, de stukken zijn openbaar en de besluiten zijn openbaar. Algemeen wordt openbaarheid beschouwd als een hoeksteen van democratische besluitvorming. De burger dient te weten waar zij aan toe is met haar raadsleden. Niettemin kan het voorkomen dat een specifiek onderwerp zich niet verdraagt met behandeling in het openbaar. Het duidelijkste voorbeeld is de besluitvorming over personen – neem burgemeestersbenoemingen. De raad kan dan besluiten het onderwerp achter gesloten deuren te behandelen. Vroeg of laat zal die openbaarheid echter ook weer ongedaan gemaakt dienen te worden.

TABEL 13 GEHEIMHOUDING

N=182 / getallen in %	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel eens
Mijn college geeft de voorkeur aan transparantie boven geheimhouding.	10	29	24	32	5
B&W vroegen mijn raad de afgelopen drie jaar steeds vaker om geheimhouding van de beraadslagingen.	21	58	11	9	2
Ik verwacht de komende drie jaar een toename aan verzoeken van B&W tot geheimhouding van de beraadslagingen.	13	64	15	9	0
De griffier dient er naar te streven vertrouwelijkheid van stukken en beraadslagingen tot een minimum te beperken.	1	3	7	60	29
De griffier dient de afgesproken geheimhouding te bewaken.	2	5	12	55	25

Het is vooral het college van B&W dat er nogal eens bij de raad op aan dringt om een zaak achter gesloten deuren te behandelen. Dan komt meteen de vraag op of de samenleving en de democratie er mee zijn gediend dat alles transparant en openbaar is dan wel dat het algemeen belang juist geheimhouding vergt. Het is dan voor de raad niet altijd eenvoudig om uit te maken over de vertrouwelijkheid van de behandeling noodzakelijk is vanwege de zaak zelf of omdat het college zichzelf wil afschermen voor kritiek. Als een onderwerp vertrouwelijk wordt behandeld en eigenlijk geheim is kunnen raadsleden er niet in het openbaar over spreken. Ontvangen informatie moet onder de pet gehouden worden. Colleges kunnen zelfs de neiging hebben om hun raad voor het blok te zetten en de suggestie te wekken dat vertrouwelijke behandeling verplicht is. Het vermoeden bestaat dat colleges steeds vaker hun toevlucht nemen tot vertrouwelijke behandeling. Deze kwestie is in de vorm van vijf stellingen voorgelegd aan de griffiers. De resultaten zijn vermeld in tabel 13.

Een grote meerderheid van de respondenten ervaart geheimhouding en vertrouwelijkheid van besluitvorming niet als een probleem, zo blijkt uit de enquête. De griffiers verwachten ook niet dat het in de toekomst een probleem zal gaan worden. Het percentage dat problemen ziet is steeds (aanzienlijk) minder dan tien procent. Vooralsnog kan worden geconcludeerd dat er naar het oordeel van de griffiers geen sprake is van een trend. Een volgende enquête zal moeten uitwezen of deze inschatting juist is.

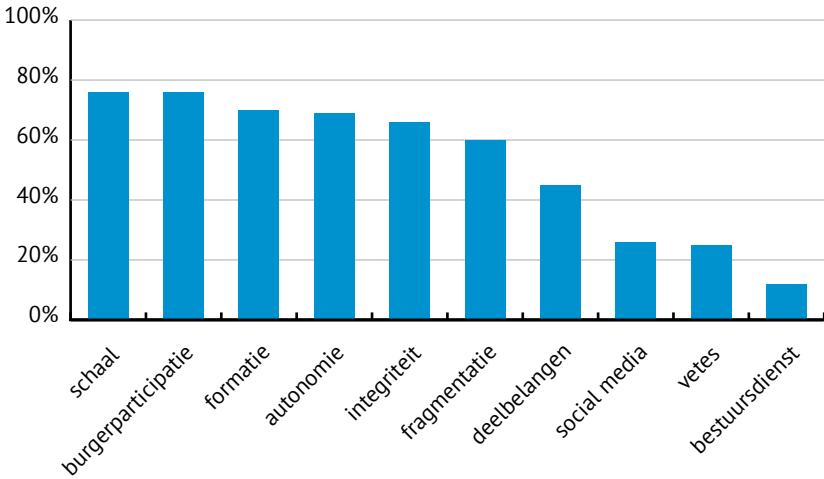
Trends in de lokale democratie

Wat zijn de meest belangrijke ontwikkelingen in de lokale politiek, en met welke zaken zal het volgens de geënquêteerde griffiers niet zo'n vaart lopen? In de figuren 1 t/m 3 worden de belangrijkste bevindingen samengevat. Figuur 1 laat zien wat naar het oordeel van de respondenten het relatieve belang van de verschillende issues in hun gemeenten is. Bovenaan staan zowel in 2013 als in 2017 de kwesties van schaalvergroting en burgerparticipatie, zij het dat ze in de afgelopen vier jaar van plaats zijn gewisseld. Vetes, sociale media en een gemeenschappelijke bestuursdienst hebben gemiddeld niet zoveel gevolgen voor het functioneren van de raad, noch in 2013, noch in 2017. Van de aangelegenheden die in 2013 steeds belangrijker waren geworden stond sociale media met stip boven aan, gevolgd door burgerparticipatie, fragmentatie in de raad en schaal (fig. 2a). In 2017 vormen dezelfde thema's de kopgroep van vier, maar ook hier is stuivertje gewisseld.

Burgerparticipatie staat nu bovenaan. Schisma's in de raad (vetes en deelbelangen) eindigden in 2013 samen met de griffieformatie onderaan als het gaat om de recente ontwikkelingen. Deze staart van drie is hetzelfde in 2017. Voor wat betreft de verwachtingen voor de komende drie jaar kregen sociale media en burgerparticipatie in 2013 de meeste stemmen en eindigen schisma's en formatie onderaan (fig. 3a). In 2017 heeft burgerparticipatie sociale media ook voor wat betreft toekomstverwachtingen van de eerste plaats verdrongen. Bovendien heeft zich een nieuwkomer in het kopgroepje genesteld: de controlerende rol van de raad. Burgerparticipatie, sociale media, controle en schaal zijn de echte trends van de toekomst, zo lijkt het. Burgerparticipatie staat in 2017 met stip boven aan, met maar liefst dertig procentpunten meer dan het volgende onderwerp. Alle andere negen thema's scoren minder dan veertig procent.

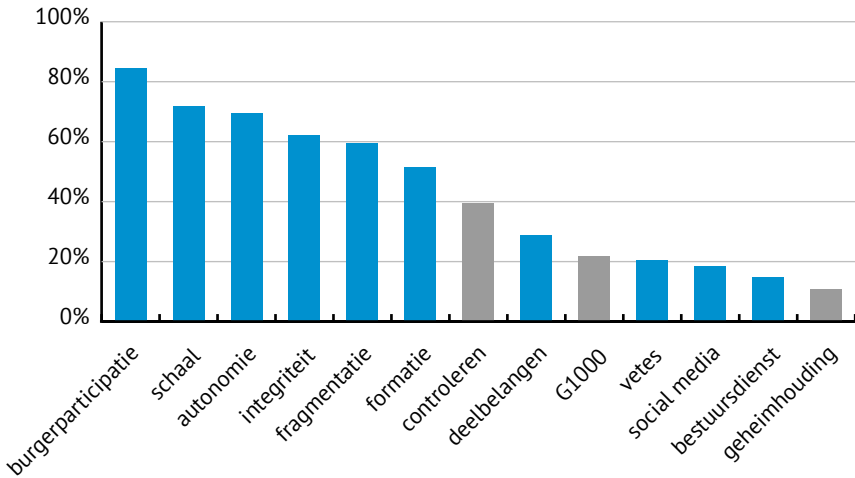
2013

FIGUUR 1A PERCENTAGE (GEHEEL) EENS MET DE STELLING OMTRENT DE HUIDIGE SITUATIE



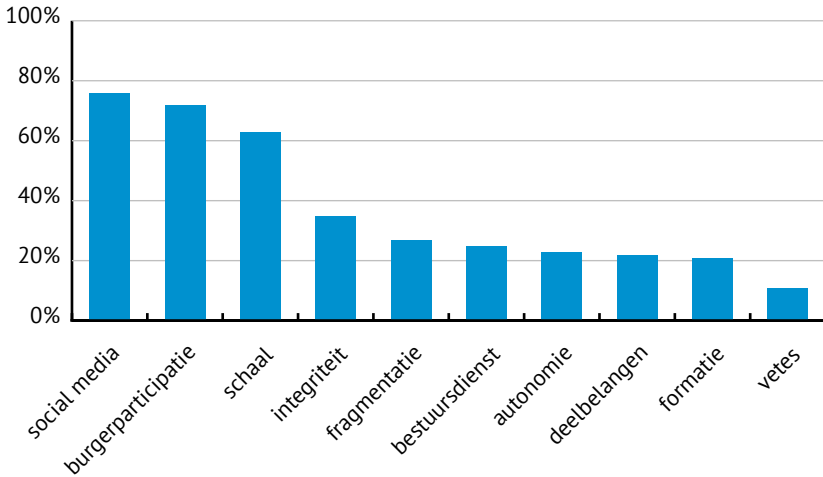
2017

FIGUUR 1B PERCENTAGE (GEHEEL) EENS MET DE STELLING OMTRENT DE HUIDIGE SITUATIE



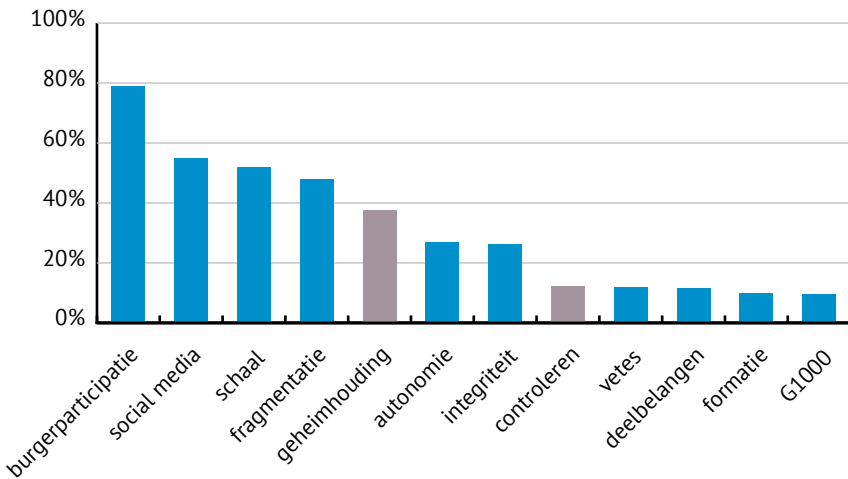
2013

FIGUUR 2A PERCENTAGE (GEHEEL) EENS MET DE STELLING OVER DE TREND IN DE AFGELOPEN DRIE JAAR



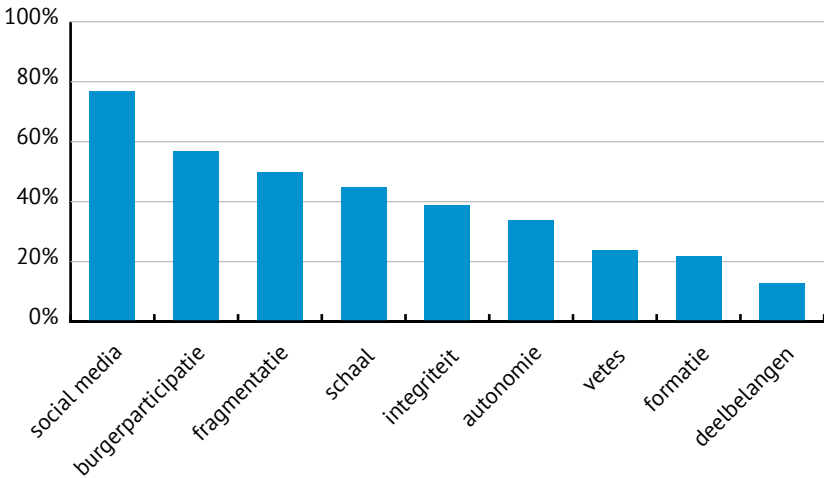
2017

FIGUUR 2B PERCENTAGE (GEHEEL) EENS MET DE STELLING OVER DE TREND IN DE AFGELOPEN DRIE JAAR



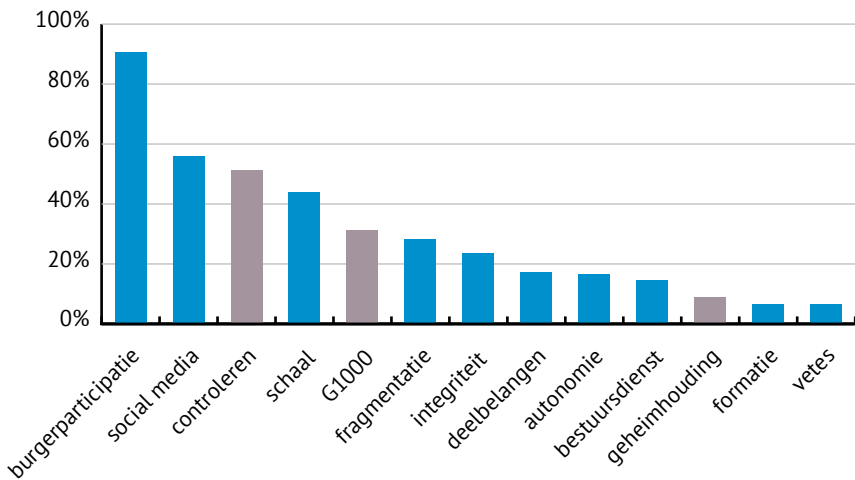
2013

FIGUUR 3A PERCENTAGE (GEHEEL) EENS MET DE STELLING OMTRENT DE VERWACHTE TREND VOOR DE KOMENDE DRIE JAAR



2017

FIGUUR 3B PERCENTAGE (GEHEEL) EENS MET DE STELLINGEN OMTRENT DE VERWACHTE TREND VOOR DE KOMENDE DRIE JAAR



7. OPNIEUW: TELESCOOP EN MICROSCOOP

Ko de Ridder

In *De griffier als uitkijkpost* gebruikten wij het beeld van de microscoop en de verrekijker om de twee benaderingen aan te duiden die zijn toegepast om een scherper beeld te krijgen van het functioneren van de lokale democratie. Microscoop en verrekijker zijn twee technieken van beeldvorming en beide maken gebruik van lenzen. De microscoop stelt ons in staat van heel dichtbij te bekijken; de verrekijker geeft een scherpere kijk op grote afstand.

Telescoop

De enquête produceert beelden vanaf een relatief grote afstand, beelden met een lage resolutie, globaal, maar wel landelijk en met een perspectief op ontwikkelingen in de tijd. Hoe zien die beelden er uit?

In 2013 zagen de griffiers de opmars van de sociale media als de trend die het meest zou doorzetten, met burgerparticipatie op de tweede respectievelijk de derde plaats. In 2018 hebben burgerparticipatie en sociale media niet alleen van plaats gewisseld; burgerparticipatie scoort ook aanzienlijk hoger dan sociale media. De griffiers zetten burgerparticipatie dus met stip op 1 als het

gaat om het belang van toekomstige ontwikkelingen. Schaalvergroting heeft aan belang ingeboet: deze ontwikkeling staat niet meer in de top drie van belangrijkste toekomstige ontwikkelingen en heeft ook een aanzienlijk lagere score dan in 2013 (van 60% naar 45%). Op de derde plaats staat nu de verwachting dat de controlerende rol van de raad zal toenemen – en dit terwijl slechts zo'n 10% van de respondenten meent dat de controlerende rol de afgelopen drie jaar is toegenomen.

Ook onder in de rangorde vertonen de beide peiljaren verrassend veel overeenkomsten. 'Vetes in de raad' en 'behartiging van deelbelangen' werd noch in 2013 noch in 2017 als een trend gezien. Ook de score voor 'verschraling van de griffiersfunctie' was in beide peilingen ongeveer even laag (tussen de 10 en de 20 procent). Voorts gooit het model van een gemeenschappelijke bestuursdienst in de visie van de griffiers in geen van beide jaren hoge ogen. Van de drie nieuw ingevoerde thema's beschouwen de respondenten alleen een toename van de controlerende rol van de raad als trendgevoelig.

Microscoop

De essays zijn te vergelijken met een close up. Alle vier auteurs doen een geslaagde poging een aspect van het functioneren van de lokale democratie in detail te schetsen en te analyseren. Walter Hooghiemstra laat zien dat burgerparticipatie weliswaar *trending* is, maar dat politiek bedrijven een vak apart blijft; de gemeenteraad is in het leven geroepen om dat voor ons te doen. Hester Tjalma bespreekt de potentiële trend dat de controlerende rol van de raad steeds belangrijker wordt ten koste van de andere rollen. Zij legt uit waarom dit volgens haar geen echte trend zal worden: controleren is het moeilijkste en minst gewaardeerde van de drie traditionele rollen van de raad. Druk van buitenaf maakt de raad nog niet zomaar tot een toezichthouder. Paula Grit en Marjan Sijperda maken duidelijk dat ook de deliberatieve democratie geen vanzelfsprekende trend is. Er zijn uiteenlopende meningen over dit onderwerp en er is een grote variatie aan experimenten en innovaties. En dat zal het voorlopig nog wel blijven. Tot slot: geheimhouding van raadsstukken en beraadslagingen blijkt ook al niet de trend die was voorzien. In een weldoordachte beschouwing betoogt Ina Middelkamp dat openbaarheid de regel is en de regel zal blijven. Geheimhouding is de uitzondering die die regel bevestigt en vertrouwelijkheid kan helemaal niet.

Opnieuw geldt: een trend is pas een trend als het over een langere periode doorzet. Na twee peilingen en veertien essays zijn er wel veel gefundeerde vermoedens over wat wel en wat niet een trend zou kunnen zijn, maar of die vermoedens bewaarheid worden kan pas blijken als de trend van deze peilingen wordt doorgezet, over een reeks van jaren.

