

De raad aan zet

Quick Scan inzet Raadsinstrumenten
Gemeente Goirle

*In opdracht van de Rekenkamercommissie
Gemeente Goirle
Drs R. Weterings, april 2013*

Inhoudsopgave

Samenvatting

1.	Aanleiding en vraag	5
2.	Context	8
2.1	Introductie	8
2.2	Raadsinstrumenten voor een herkenbare raad	8
2.3	Rol van de griffie	9
2.4	Veranderende rol van de raad?	11
3.	Observaties	14
3.1	Introductie	
3.2	Over het gebruik van raadsinstrumenten en een beoordeling van de griffie	14
3.3	Over de lokale politiek in Goirle in het algemeen	15
3.4	Over het samenspel tussen raad en college	16
3.5	Over veranderbereidheid en veranderkracht	17
3.6	Over raadsinstrumenten in de benchmark	18
4.	Conclusies	20
4.1	Introductie	20
4.2	Over het gebruik van raadsinstrumenten en een beoordeling van de griffie	20
4.3	Over de lokale politiek in Goirle in het algemeen	22
4.4	Over het samenspel tussen raad en college	23
4.4	Over veranderbereidheid en veranderkracht	24
5.	Handreikingen	26

Bijlagen

1.	Overzicht van gesprekspartners	29
2.	Overzicht van geraadpleegde documenten en literatuur	30

Samenvatting

De rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente Goirle wil door middel van een *quick scan* een beeld opbouwen over de mate waarin het gebruik van het raadsinstrumentarium bijdraagt aan de sturende en de controlerende rol van de gemeenteraad en wil suggesties doen om deze rollen verder te versterken. De RKC laat zich leiden door vier vragen:

1. Welke raadsinstrumenten staan de gemeenteraad ter beschikking?
2. Op welke wijze maakt de raad gebruik van haar instrumenten?
3. Wat zijn de ervaringen binnen de gemeentelijke organisatie met de inzet van de beschikbare raadsinstrumenten?
4. Hoe wordt de ondersteunende rol van de griffie ervaren door de leden van de raad?

Ten behoeve van deze *quick scan* zijn drie type onderzoeksactiviteiten uitgevoerd: de studie van relevante documenten uit het lokale politieke bedrijf van Goirle, interviews met politieke, bestuurlijke ambtelijke sleutelfiguren en een vergelijking in de frequentie van het gebruik van raadsinstrumenten tussen drie gemeenten voor het jaar 2012.

Samengevat kunnen bovengenoemde vragen als volgt worden beantwoord:

1. Welke raadsinstrumenten staan de gemeenteraad ter beschikking?

De raad beschikt over een scala aan instrumenten. Raadsleden geven er geen blijk van onbekend te zijn met aanwezigheid en betekenis van deze instrumenten. Er zijn ook geen omstandigheden aan het licht gekomen die -in praktische zin- het gebruik van raadsinstrumenten belemmeren. Ook geven raadsleden niet aan behoefte te hebben aan het uitbreiden van haar repertoire.

2. Op welke wijze maakt de raad gebruik van haar instrumenten?

De raad van Goirle is op het gebruik van moties en amendementen na, relatief terughoudend met de toepassing van haar instrumenten. Moties en amendementen zijn veruit de meest gebruikte instrumenten van de raad in Goirle. De raad van Goirle kent een praktijk waarin informele manieren om aan informatie te komen in de politiek gemeengoed zijn. Dit relatieve pragmatisme is niet ten principale verkeerd, maar onttrekt het raadswerk soms ten dele (onbedoeld) aan het zicht. Daarmee holt de raad haar eigen herkenbaarheid en politieke mogelijkheden wel wat uit.

3. Wat zijn de ervaringen binnen de gemeentelijke organisatie met de inzet van de beschikbare raadsinstrumenten?

Gemeentebreed wordt de wat pragmatische omgang met raadsinstrumenten niet als een wezenlijk probleem gezien. Eerder als een uitdrukking van korte lijnen, relatief goede persoonlijke verhoudingen en relatieve politieke rust.

4. *Hoe wordt de ondersteunende rol van de griffie ervaren door de leden van de raad?*

De griffie en hierbinnen de rol van de griffier wordt in Goirle gewaardeerd. De griffier zoekt steeds naar maximale mogelijkheden om de raad haar rol zo herkenbaar mogelijk te laten spelen. Soms schuurt dit wel, maar dat wordt door betrokkenen niet problematisch gevonden. De griffie(r) is een grote pleitbezorger van een raad die door middel van het gebruik van raadsinstrumenten haar mogelijkheden ten volle benut.

De resultaten van de *quick scan* geven ook een beeld over het functioneren van de gemeenteraad en de cultuur die hierin dominant is. De 'cultuur' van de raad wordt hier begrepen als de wijze waarop de leden met elkaar omgaan, de doelen die zij gezamenlijk nastreven (ook voor wat betreft de werkwijze van de raad) en de waarden die worden gedeeld, los van onderliggende partijpolitieke verschillen.

De politiek in Goirle -bedoeld als het politiek-bestuurlijke samenspel in het gemeentehuis- wordt soms als relatief tam ervaren. Met omgangsvormen binnen de raad en tussen raad en college die correct en aangenaam zijn, maar soms ook wel 'te lief' worden genoemd. In enkele opzichten is dit een zegen. Goirle heeft nog niet zo heel lang geleden een politiek, bestuurlijk (en ook wel ambtelijk) roerige tijd doorgemaakt. Dan zijn hierop volgende jaren waarin kalmte en stabiliteit domineren gewoonweg nodig en ook plezierig.

Tegelijk doemt in de *quick scan* een beeld op waarin de raad wat meer rolbewustzijn mag tonen. Raadsleden vinden dat de raad nogal eens achter het college aanloopt, dat de raad vanuit haar kaderstellende rol niet voldoende 'achter het stuur' zit en dat raadsleden letterlijk en figuurlijk (in het debat) te veel naar het college en te weinig naar elkaar kijken. Deze commentaren over het functioneren van de raad zijn geworteld in wat (te) voorzichtige en soms wat (te) praktische politieke omgangsvormen. Zowel binnen de raad als tussen de raad en het college. Het voeren van een aantrekkelijk en inhoudelijk scherp debat tussen raadsleden is in Goirle niet makkelijk. Bovendien doen de wat pragmatische politieke omgangsvormen de positie van de raad ten opzichte van het college geen goed. De herkenbaarheid van de raad als eigenstandige entiteit ten opzichte van het college wordt zo geen dienst bewezen. De raad kan hier meer scherpheid aan de dag leggen.

De *quick scan* eindigt met enkele concrete, hanteerbare verander- of verbetervoorstellen waarmee de raad als zij dat wil aan de slag kan: (1) experimenteer met raadsinstrumenten die minder gebruikt worden, (2) werk aan de proceskwaliteit rondom de 'speerpunten' van de raad, (3) verzin nieuwe, maatschappelijke manieren van werken, (4) haal de blik van de buitenwereld op het Goirlese politieke bedrijf actief naar binnen, (5) investeer in de fysieke kwaliteit van het samenspel tussen raad en college (de raadzaal), (6) investeer in middelen en vaardigheden van raad en raadsleden en (7) vraag de burgemeester of zij kartrekker en boegbeeld wil zijn van enkele van deze verbetervoorstellen.

De raad is aan zet.

1. Aanleiding en vraag

Aanleiding

Met de introductie van het duale stelsel in 2002 heeft de gemeenteraad verschillende raadsinstrumenten tot haar beschikking gekregen die tot doel hebben haar kaderstellende en controlerende rol goed uit te kunnen voeren. De huidige bestuursperiode (2010-2014) is nu over de helft. Dit is volgens de Rekenkamercommissie van de gemeente Goirle een goed moment om te onderzoeken in hoeverre gemeenteraadsleden haar controlerende en sturende rol hebben vervuld. Voor de Rekenkamercommissie vormen de Gemeentewet 2011 en het Reglement van Orde van de gemeente Goirle het uitgangspunt of 'normenkader' voor dit onderzoek¹

Vraag

De rekenkamercommissie van de gemeente Goirle wil door middel van een *quick scan* een beeld opbouwen over de mate waarin het gebruik van het raadsinstrumentarium bijdraagt aan de sturende en de controlerende rol van de gemeenteraad. De rekenkamer beoogt op basis van deze inzichten een aantal aanbevelingen te kunnen doen om het sturend vermogen van de raad te versterken. De commissie laat zich daarbij leiden door vier vragen, die betrekking hebben op het eerste deel van deze bestuursperiode (2010-2012):

1. Welke raadsinstrumenten staan de gemeenteraad ter beschikking?
2. Op welke wijze maakt de raad gebruik van haar instrumenten?
3. Wat zijn de ervaringen binnen de gemeentelijke organisatie met de inzet van de beschikbare raadsinstrumenten?
4. Hoe wordt de ondersteunende rol van de griffie ervaren door de leden van de raad?

Benadering

Een *quick scan* biedt de mogelijkheid om met een relatief beperkte onderzoeksinspanning een beeld op te bouwen hoe de gemeenteraadsleden hun controlerende en sturende rol in praktijk vormgeven. En in welke mate dit in de ogen van henzelf en direct betrokken ook daadwerkelijk lukt.

Het onderzoek gaat niet zozeer over het bepalen van een geobjectiveerde politiek-bestuurlijk impact of doorwerking van het gebruik van raadsinstrumenten. De uitkomsten van de *quick scan* dragen vooral bij aan een beredeneerd beeld over de concrete praktijk van het gebruik van raadsinstrumenten en omstandigheden die het gebruik hiervan mogelijk bevorderen of belemmeren.

¹ Uit: Onderzoekspznet Quickscan raadsinstrumenten, Rekenkamercommissie Goirle, november 2012

De griffie speelt een belangrijke rol in het ondersteunen van de raad bij het gebruik van de haar beschikbare instrumenten. De beoordeling van de rol van de griffie hierbij, is hierom onlosmakelijk verbonden met de hoofdvragen van dit onderzoek.

Gelet op de beperkte omvang van deze quick scan zijn de uitspraken en conclusies signalerend van aard. *De facto* scheppen de resultaten van de *quick scan* een beeld over het functioneren van de gemeenteraad en de cultuur die hierin dominant is. De 'cultuur' van de raad wordt hier begrepen als de wijze waarop de leden met elkaar omgaan, de doelen die zij gezamenlijk nastreven (ook voor wat betreft de werkwijze van de raad) en de waarden die worden gedeeld, los van onderliggende partijpolitieke verschillen. Vanzelfsprekend wordt dit cultuurbegrip gezien in relatie tot een aantal belangrijke medespelers op het lokale politieke domein, zoals het college van B&W, de ambtelijke organisatie en de griffie. Tenslotte levert de *quick scan* enkele concrete, hanteerbare verander- of verbetervoorstellen op waarmee de raad -nadat ambtelijk wederhoor en beraadslaging in de commissie Algemene Zaken heeft plaatsgevonden- nog deze periode aan de slag kan.

Methode

Gestart is met een introductiegesprek met enkele leden van de rekenkamercommissie. Naast het bestuderen van relevante documenten die aan de onderzoeker ter beschikking zijn gesteld is het hart van de onderzoeksactiviteiten gevormd door een aantal (groeps)interviews.

- Twee groepsinterviews met raadsleden. Deze groepen zijn partijpolitiek maximaal gevarieerd. Eén groeps gesprek met de meer 'ervaren' leden (langer dan deze periode lid van de raad. En het andere gesprek met 'nieuwkomers' (sinds maart 2010 lid van de raad);
- Een dubbelinterview met de griffier en de raadsadviseur/commissiegriffier/secretaris Rekenkamercommissie;
- Een dubbelinterview met twee leden van het college van B&W w.o. de voorzitter van de raad;
- Een interview met de gemeentesecretaris, omdat die dagelijks in het hart van de gemeentelijke beleids- en besluitvorming functioneert.

In dit rapport wordt regelmatig gebruik gemaakt van de resultaten van de 'Quick Scan Lokaal Bestuur' (hierna afgekort als QSLB) waaraan raads- en collegeleden, ambtenaren en de griffie van de gemeente Goirle in 2010 (aan het einde in de vorige raadsperiode) hebben meegedaan. Hiervoor hebben zij een uitgebreide online vragenlijst ingevuld. Hiervan is toen ook verslag gedaan. Dit verslag geeft, samen met de conclusies die in een separate bijeenkomst zijn getrokken, door twee raadsperiodes heen een beeld van de oordelen van deze spelers over de praktijk van het samenspel tussen raad en college.

Verantwoording

In dit rapport wordt gebruik gemaakt van verschillende bronnen.

Een overzicht van gesprekpartners is terug te vinden in bijlage 1. De selectie van gesprekpartners is gemaakt in nauw overleg met de rekenkamercommissie.

De griffie heeft de afspraken voor alle gesprekken gepland. De gesprekken hebben plaatsgevonden in de weken 8 tot en met 10 (eind februari - begin maart 2013). Van de gesprekken zijn geen verslagen gemaakt die aan respondenten zijn voorgelegd. Gelet op de beperkte tijdinvestering van de compacte onderzoeksvorm '*quick scan*' behoorde dat niet tot de mogelijkheden. De twee groepsinterviews met raadsleden zijn gevoerd samen met mevrouw K. van den Berg, voorzitter van de Rekenkamercommissie. Twee genodigde raadsleden in de eerste interviewgroep bleken op de avond van het gesprek verhinderd. Het gesprek met de gemeentesecretaris is vooral gebruikt om beelden en opvattingen die uit eerdere gesprekken opdoemden te toetsen.

In deze rapportage wordt gebruik gemaakt van citaten uit gesprekken zonder dat die zijn te herleiden tot individuele personen.

Gebruikte lokale documenten en literatuur zijn terug te vinden in bijlage 2. Enkele keren leiden gebruikte documenten en literatuur tot verwijzingen in de tekst of door middel van een voetnoot.

De griffie van de gemeente Goirle is behulpzaam geweest bij het verzamelen van cijfermateriaal over het gebruik van raadsinstrumenten in Goirle, Alphen-Chaam en Waalwijk.

Opbouw van dit rapport

Deze rapportage bestaat uit vijf compacte hoofdstukken.

In hoofdstuk **twee** wordt het perspectief in dit onderzoek geschetst. Dit is als het ware de bril waarmee naar de onderzoeksvraag wordt gekeken. Er wordt stilgestaan bij ontwikkelingen in de rol van gemeenteraden, bij raadsinstrumenten en bij de introductie van de griffie(r) in het duale gemeentebestuur.

In hoofdstuk **drie** wordt in het licht van dit perspectief een reeks observaties gepresenteerd, gebaseerd op relevante documenten en de gesprekken die zijn gevoerd met sleutelfiguren uit het Goirlese politieke domein. In dit hoofdstuk wordt tevens een compacte vergelijking gepresenteerd tussen Goirle en twee andere gemeenten (Alphen Chaam en Waalwijk) op de frequentie van het gebruik van raadsinstrumenten.

In hoofdstuk **vier** bevat de analyse en conclusies.

Het **laatste** hoofdstuk staat in het teken van concrete handreikingen/aanbevelingen waarmee de raad in Goirle aan de slag kan.

2. Context

2.1 *Introductie*

Dit hoofdstuk reikt een bril aan waarmee in deze *quick scan* naar de praktijk van het gebruik van raadsinstrumenten in Goirle wordt gekeken. Er wordt behalve aan de instrumenten die de raad ter beschikking staan (2.2) en de ontwikkeling van de rol van de griffie (2.3) aandacht besteed aan de ontwikkeling van rol die gemeenteraad in algemene zin in de praktijk van lokaal bestuur en beleid speelt (2.4).

Het uitgangspunt in deze *quick scan* is niet een wensbeeld over hoe de gemeenteraad van Goirle idealiter zou moeten functioneren. Het uitgangspunt is hoe zij feitelijk functioneert, wat hierover de dominante oordelen zijn van enkele sleutelfiguren en welke praktische mogelijkheden dit biedt om het functioneren van de Goirlense gemeenteraad te verbeteren en/of versterken. De praktijk in en rondom een raad altijd is veelvormig subtiel, alledaags en vooral lokaal: iedere raad doet haar werk binnen de grenzen van formele mogelijkheden op haar eigen manier, ingebed in haar eigen gemeenschap, geschiedenissen, tradities en met de mensen die het vandaag samen moeten doen. Hierom wordt in dit hoofdstuk gesproken van een 'realistisch' perspectief op de rol van de raad. De praktijk van het gebruik van raadsinstrumenten biedt indicaties om hierover (mede) uitspraken te doen.

2.2 *Raadsinstrumenten voor een herkenbare raad*

De introductie van de dualisering in 2002 was (onder meer) bedoeld om de rol en positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college van B&W te verstevigen. De raad moest een eigenstandiger, meer herkenbaar profiel krijgen. In de wet dualisering gemeentebestuur werd met een 'herkenbare raad' een raad bedoeld die:

- zich oriënteert op de vervulling van haar primaire functies in haar verhouding tot het college, namelijk tot de normering vooraf en de controle achteraf (kaderstellende en controlerende rol);
- zicht heeft op wat er leeft in de samenleving en de wensen en belangen van burgers en organisaties weegt bij de besluitvorming over de te stellen kaders en de bepaling van de inhoudelijke agenda (volksvertegenwoordigende rol);
- voldoende afstand houdt tot het bestuurlijk handwerk van het college en voldoende ruimte en mandaat geeft om slagvaardig te opereren en beleid uit te voeren;
- optimaal gebruik maakt van het (wettelijk) ter beschikking staande instrumentarium om zich ten opzichte van het college sterker te profileren.

Raadsinstrumenten -en een adequaat gebruik hiervan- moeten bijdragen aan die herkenbaarheid van de gemeenteraad. Raadsleden hebben veel in de wet verankerde instrumenten ter beschikking om hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken handen en voeten te geven. In onderstaande tabel staan deze instrumenten opgesomd. Het is een algemeen en indicatief overzicht van mogelijkheden. Hiermee is niet gezegd dat de gemeenteraad van Goirle deze ook in praktijk in haar repertoire heeft opgenomen. Zie hiervoor paragraaf 3.6.

Indicatief overzicht raadsinstrumenten

<p>Volksvertegenwoordigende rol</p> <p>Zicht op wat leeft in de samenleving, visie ontwikkelen, vroegtijdig bepalen politieke lijn</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Werkbezoeken en informatiebijeenkomsten - Hoorzittingen - Raadplegend referendum - Raadswerkgroepen - Initiatiefvoorstel - Burgerinitiatief - Insprekers - Dagmail: berichten burgers/organisaties
<p>Kaderstellende rol</p> <p>Verantwoordelijkheid van raad voor normerende functie en daarmee de vaststelling van strategisch beleid; agendering en sturing van beleid</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Raadswerkgroepen - Initiatiefvoorstel - Motie - Amendement - Recht op ambtelijke bijstand - Agenderen onderwerpen voor de commissie - Kadernota
<p>Controlerende rol</p> <p>Evaluatie op basis van helder gestelde kaders, doelen et cetera</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Raadswerkgroepen - Motie - Amendement - Interpellatie - Vragenuur - Schriftelijke vragen - Recht op ambtelijke bijstand - Agenderen onderwerpen voor de commissie - Onderzoek van de rekening door Auditcommissie - Rekenkamerfunctie - Accountantscontrole - Onderzoeksrecht - Effectmeting - Actieve informatieplicht college B&W - Informeel stellen van vragen

Bronnen: Gemeentewet 2011, Reglement van Orde gemeente Goirle en rekenkamer gemeente Tilburg, 2012

2.3 Rol van de griffie

Met de invoering van het dualisme in 2002 heeft het lokaal bestuur er twee organen bij gekregen: de rekenkamer en de griffie(r). Doel van de griffie(r) is het (zelfstandig) ondersteunen van de gemeenteraad. Dit is vastgelegd in de gemeentewet. De gemeenteraad is formeel werkgever van de griffie.

Uit landelijk onderzoek blijkt dat de griffier zich sinds 2002 -afhankelijk van het ambitieniveau van de raad- in algemene zin heeft ontwikkeld van logistieke spil tot min of meer inhoudelijk adviseur. Elzinga -de peetvader van de het dualisme- zag de griffier altijd als de ambtelijk wegbereider en het gezicht van de dualisering. Elzinga voorspelde bij de introductie van het dualisme precies het omgekeerde: de bemoeienis van de griffier als beleidsadviseur zou werkende weg juist afnemen. Het accent zou meer op het organiseren komen te liggen. De griffier zou dan een gezaghebbende, neutrale, prudente persoon zijn, in zekere zin vergelijkbaar met de gemeentesecretaris.

Aanvankelijk hadden griffiers nog wel eens 'last' van raadsleden die het dualisme maar niet wilde accepteren. In de beginjaren van het dualisme zijn hierdoor redelijk wat griffiers tussen de wielen van de wagen geraakt en moesten het veld ruimen. Nu de meeste gemeenteraden getalsmatig worden gedomineerd door raadsleden die zijn begonnen na de invoering van het dualisme, lijken fricties van die aard tussen raad en griffier tot het verleden te behoren.

De hoogleraar Otto maakt een onderscheid tussen de 'smalle' en de 'brede' griffier. De smalle griffier verzorgt en bewaakt de procedures en wordt hierom ook wel de proceduregriffier genoemd. De brede griffier is de bruggenbouwer tussen partijen. De griffier in deze rol is deskundig op de beleidscyclus en de financiën, is afstandelijk, partijpolitiek niet gekleurd en conflictoplossend.

De hoogleraar Tops plaatst de griffier op de dichotomie 'butler van de raad' en 'opvoeder van de raad'. De butler is te vergelijken met de smalle, procedurele griffier van Otto; op afroep beschikbaar, dienstbaar aan het vermogen van de raad haar instrumentarium procedureel correct en situationeel optimaal te benutten en desgewenst vertrouwenspersoon en procedureel coach van ieder individueel raadslid. Hier 'tegenover' staat de griffier die zich als 'opvoeder van de raad' manifesteert. Dit is de griffier die bij wijze van spreken nooit verlegen zit om een vergezicht over hoe een raad idealiter zou moeten functioneren in een vitale lokale democratie. En dat ook niet onder stoelen of banken steekt. Bij deze griffier is de raad een beetje zijn 'project'. In zijn meest radicale verschijningsvorm is het in dit rolmodel wel eens de vraag of de griffier voor de raad werkt, of de raad voor de griffier.

Hoe dan ook, het is om tenminste twee redenen interessant om in te zoomen op (oordelen over) de rol van de griffier. Allereerst wordt het functioneren van griffie en griffier verondersteld van invloed te zijn op het gebruik van het raadsinstrumentarium en de manier waarop de lokale politieke cultuur zich kan ontwikkelen. En daarnaast wordt het in tijden van begrotelijke krapte ook door raadsleden zelf belangrijk gevonden om zicht te hebben op de prestaties en toegevoegde waarde van griffie en griffier. En ook op de vaak onuitgesproken oordelen van collega-raadsleden hierover.

2.4 *Veranderende rol van de raad?*

Door de instrumenten van de raad in ogenschouw te nemen wordt *de facto* iets gezegd over het feitelijk functioneren van de lokale politieke cultuur. Met name over de gemeenteraad en in het verlengde hiervan haar samenspel met het college van B&W. Hierom wordt in dit hoofdstuk ook stilgestaan bij de manier waarop de rol van gemeenteraden zich ontwikkeld.

Hoe verstaat de eerder aangehaalde 'herkenbare raad' (zie paragraaf 2.2) uit de Wet dualisering gemeentebestuur zich tot de 'herkenbaarheid' van de raad in de praktijk van alledag? Hoe wordt in deze *quick scan* naar de ontwikkeling van de rol van de raad gekeken?

Formeel staat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente. De raad heeft politiek gesproken het primaat in de lokale besluitvorming. Veel gemeenteraden eisen die rol vaak ook nadrukkelijk op indachtig de duale drie-eenheid zoals die door de commissie Elzinga (Staatscommissie Dualisme en Lokale democratie) is geformuleerd: de raad is volksvertegenwoordiger, controleert het college en stelt kaders voor bestuur en beleid. Het primaat van de raad wordt ook vaak expliciet aangeroepen wanneer de raad de wens heeft 'aan de voorkant van het beleidsvorming te willen sturen', of dan toch tenminste richtinggevende uitspraken wil doen.

Ook in Goirle zijn zulke uitspraken in de gesprekken met raadsleden voorbij gekomen. Die opvattingen worden ook onderstreept door de QSLB die in 2010, aan het einde van de vorige raadsperiode, in Goirle is gehouden. Hieruit blijkt dat een meerderheid van de raad vindt dat het primaat ook daadwerkelijk bij de raad thuishoort hoewel raadsleden in de praktijk een gemengd beeld laten zien: het primaat krijgt dan gestalte in het samenspel met het college van B&W. Deze laatste notie is praktijk in de meeste gemeenten. Het primaat van de raad is in de meeste gemeenten feitelijk een langzaam gegroeide samenwerkingspraktijk tussen raad, college, ambtelijke organisatie en krachten buiten het gemeentehuis. Samenwerkingsdualisme, wordt dit soms ook wel genoemd.

Van primaat naar ultiemaat

Op het aanroepen van het primaat van de raad ('de raad stuurt', 'de raad is de baas') door raadsleden (in het land) wordt regelmatig sceptisch gereageerd door wetenschappers, adviseurs, journalisten et cetera, die beroepshalve de lokale politiek volgen en beoordelen. Een beroemd en veelgebruikt beeld in de discussie over de praktijk van het primaat van gemeenteraden is afkomstig van cultuurhistoricus - en beschouwer van de lokale politiek- Geert Mak, die Amsterdamse raadsleden ooit eens vergeleek met kinderen in een draaimolen: amechtig rukkend aan het stuur denken kinderen dat ze grootste effecten

bereiken, terwijl de draaimolen onverstoort haar eigen rondjes draait. Ook als het milde cynisme dat uit deze metafoor spreekt buiten beschouwing wordt gelaten en scherp naar de praktijk wordt gekeken, is het onmogelijk om de these van het onversneden primaat van de raad vol te houden. De (politieke) werkelijkheid in een stad of dorp die achter de praktijk van een gedeeld of gemengd primaatschap schuilgaat, is oneindig complex. De werkelijke macht van de raad zit volgens sommigen in toenemende mate niet meer in het hebben van een primaat, maar juist in het hebben van het ultiemaat; het laatste woord, het zijn van een gezaghebbend sluitstuk in de beleidsvorming. De beleidsvorming zelf is feitelijk veel meer een product van het dagelijkse samenspel tussen college, ambtelijke organisatie, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers dan van de besluitvorming in de gemeenteraad. Sommigen gaan nog verder: het zou zelfs zo zijn dat het politieke moment, het moment waarop de feitelijke confrontatie en het uitspelen van belangen plaatsvindt (het 'zaken doen')-, in toenemende mate meer buiten dan binnen het gemeentehuis is te vinden.

Maar ook maatschappelijk heeft de gemeenteraad een steeds minder vanzelfsprekende positie. Waar de raad -groepen raadsleden of een individueel raadslid- vroeger werd gezien als een min of meer exclusieve (volks)vertegenwoordiging van een lokale gemeenschap of een deel daarvan (een achterban) kon worden gezien, claimen burgers -al dan niet georganiseerd- in toenemende mate hun eigen rol in de besluitvorming. De belangstelling voor verkiezingen, het lidmaatschap van politieke partijen en het raadslidmaatschap neemt in het algemeen af, terwijl de behoefte van bewoners om betrokken te worden bij zaken die hen rechtstreeks raken, juist toeneemt.

De gemeenteraad als maatschappelijk toezichthouder

De gemeenteraad en gemeenteraadsleden zijn in heel veel dagelijkse processen van beleid en bestuur niet zo nadrukkelijk (meer) in constituerende zin aanwezig. Toch is de rol van de raad er in deze context van veranderende verhoudingen en relativering van het politieke primaat, voor veel meer dan het achteraf goedkeuren van voorstellen die in het maatschappelijk overleg al uitgekristalliseerd zijn.

In algemene zin is de rol van de raad in toenemende mate die van een maatschappelijk toezichthouder. Deze rol heeft tenminste twee dimensies.

Allereerst een formele dimensie. Dat wil zeggen dat raadsleden controle uitoefenen op het beleid en bestuur zoals dit zich manifesteert in de formele besluitvormingsorganen van de gemeente. Dit gebeurt op momenten dat politieke betrokkenheid noodzakelijk en/of gewenst is. Bijvoorbeeld bij het vaststellen van de begroting, een bestemmingsplan, een verordening of een investeringskrediet. In feite zijn dit de momenten waarop de talloze aan de gemeente verbonden initiatieven worden gelegitimeerd. Hiertoe staat de raad tal van wettelijke instrumenten ter beschikking waarmee zij de inhoud van bestuur en beleid de door haar gewenste richting kan beïnvloeden. Het doen en laten van de gemeente krijgt zo de benodigde formele rugdekking.

Maar de toezichhoudende rol van een gemeenteraad heeft ook nog een informele of maatschappelijke dimensie. Hierin gaat het om de rol die raadsleden spelen in het (beleids)netwerk dat gaande weg groeit rondom onderwerpen die in de lokale gemeenschap aan de hand zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bezoeken van verenigingen, bewonersinitiatieven, gesprekken met ongeruste of boze bewoners, partijgenoten, het aanwezig zijn bij momenten dat in de eigen gemeente iets wordt gevierd of herdacht. Te veel om op te noemen. Op deze manier bouwen raadsleden een beeld op van de gang van zaken buiten en binnen het gemeentehuis. In maatschappelijke zin houden zij de vinger aan de pols. Op basis van hun beeldvorming kunnen zij proberen om 'bij te sturen' als zij dat nodig achten. Ook dit kan weer langs formele weg (bijvoorbeeld in commissie- en raadsvergaderingen) en langs informele weg (via contacten in het eigen netwerk van de raadsleden).

Deze rol van maatschappelijk toezichthouder is geen neutrale rol. Opvattingen en engagement van raadsleden worden door betrokkenen buiten het gemeentehuis op prijs gesteld, zolang zij de relatieve autonomie en de eigen oordeelsvorming van betrokkenen (bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties) serieus nemen. Raadsleden moeten bovendien een serieus te nemen gesprekspartner zijn. De keuze van domeinen waarop individuele raadsleden maatschappelijk toezicht uitoefenen wordt -in weerwil van alle relativeringen over de betekenis van partijpolitiek- in sterke mate bepaald door (partij)politieke voorkeuren of tradities.

3. Observaties en oordelen van gesprekspartners

3.1 *Introductie*

In dit hoofdstuk wordt de opbrengst van de interviews gepresenteerd en uiteengehaald. Observaties en oordelen uit de gesprekken worden steeds ingeluid aan de hand van citaten uit de interviews, die in dit verslag niet aan respondenten zijn gekoppeld.

De opbrengst van de gesprekken is geordend rondom vijf thema's die in de achtereenvolgende paragrafen aan de orde komen:

- 3.2 Over het gebruik van raadsinstrumenten en een beoordeling van de griffie
- 3.3. Over de lokale politiek in Goirle in het algemeen
- 3.4 Over het samenspel tussen raad en college
- 3.5 Over veranderbereidheid en veranderkracht van de raad

In paragraaf 3.6 wordt de frequentie van het gebruik van raadsinstrumenten in het jaar 2012 in Goirle getalsmatig vergeleken met Alphen-Chaam en Waalwijk.

3.2 *Over het gebruik van raadsinstrumenten en een beoordeling van de griffie*

a. *"We hebben hier geloof ik nog geen interpellaties gehad. Oh ja, eentje. Oh, nee. Toch niet. Dat was een initiatiefvoorstel".*

Op het oog is de gemeenteraad van Goirle niet scheutig met het gebruik van haar wettelijke mogelijkheden om het college kritisch te volgen en haar eigenstandige rol en verantwoordelijkheid ten opzichte van het college te benadrukken. Moties en amendementen zijn naar eigen zeggen van raadsleden de meest gebruikte raadsinstrumenten die vooral op de reguliere momenten -bij raadsvoorstellen, de begroting et cetera- van stal worden gehaald. 'Moties vreemd' zijn daarentegen een zeldzaamheid. Een initiatiefvoorstel is in deze periode maar één keer ingediend. En van schriftelijke of mondelinge vragen aan het college wordt ook niet ruimhartig gebruik gemaakt: *"als je iets wil weten van een wethouder, dan vraag je dat toch gewoon even als je hem ziet"*, was de uitermate praktische reactie van een raadslid. Interpellatiedebatten, een raadsinstrument wat in het algemeen wel (politieke) indruk maakt op de leden van een college, is al jaren niet meer voorgekomen. Niettemin kan over de vraag of dit veel of weinig is pas iets worden gezegd in na vergelijking met andere gemeenten (zie paragraaf 3.6).

b. *"Onze griffier is 'butler' en 'opvoeder' tegelijk. Soms gaat hij wel 'ns langs de rand"*

Voor de griffie en de rol van de griffier is waardering. Hij wordt als dienstbaar en loyaal ervaren en staat raadsleden met raad en daad bij: *"er is hem nooit iets teveel"*.

Wat gezien wordt is dat de griffier zeker wel opvattingen heeft over hoe het idealiter zou moeten gaan in een gemeenteraad die effectief wil zijn in het lokale politieke systeem. Dan manifesteert de 'opvoeder' zich. Soms vanuit de kritische rol van advocaat van de duivel. En soms wordt ervaren dat hij geneigd is het spel mee te spelen: *"hij heeft ingangen in de raad; dan gaat hij wel eens inhoudelijk langs de rand"*. Maar dat wordt hem niet per se kwalijk genomen: *"het gaat hem altijd om het goed neerzetten van de rol van de raad"*. De QSLP uit 2010 dat in de vorige raadsperiode de hele raad (grote) tevredenheid toonde over de rol van de griffier.

c. "De plaats van de griffie in de organisatie is soms onduidelijk"

Naast waardering is er ook wel wat zorg. De plaats van de griffie -positioneel gesproken- wordt door enkele gesprekspartners als wat onduidelijk ervaren. Dat komt op twee manieren tot uitdrukking. Raadsleden weten niet altijd wat de griffie(r) doet. En het beeld van marginaliteit wordt ook bevorderd omdat men vermoedt dat er positionele (geen persoonlijke) spanningen zijn tussen de ambtelijke organisatie en de griffier; met name met de gemeentesecretaris. Een enkele keer wordt door raadsleden de vraag gesteld of de griffie niet wat te ruimhartig bezet is: *"een luxe koninkrijke"*; gelet op de noodzaak om begrotenlijk scherp aan de wind te varen.

3.3 Over de lokale politiek in Goirle in het algemeen

d. "Gelukkig gaat het niet over raadsinstrumenten"

Deze 'opluchting' klinkt in een van de groepsgesprekken met raadsleden. Raadsleden wekten niet per se de indruk dit onderzoek gewild te hebben. Op het onderwerp 'raadsinstrumenten' wordt wat terughoudend gereageerd. Het wordt lastig gevonden hierover concreet te praten. Niettemin ontstaat er gemakkelijk een levendig gesprek, maar raadsleden hebben vooral de behoefte om van zich af te praten over de praktijk van (politieke) omgangsvormen in meer algemene zin, het rollenspel en de effectiviteit hiervan.

e. "De raad is een sociaal collectief"

Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de sfeer in de raad van Goirle over het algemeen plezierig is en de omgangsvormen netjes. Dat wordt door raadsleden fijn gevonden. Soms wordt de raad onderling ook wel een beetje te lief gevonden. Maar: *"tel vooral je zegeningen"*, wordt ook opgemerkt.

f. "Het afgelopen jaar was tam"

Op de een of ander manier wordt de lokale politiek in Goirle de laatste tijd relatief mat en tam gevonden. Er wordt gesproken over een weinig aantrekkelijke compromiscultuur.

Raadsleden die in hun eerste periode zitten zien dit doorgaans alles als een relatieve zegen, als een uitdrukking van *in control* zijn. "*Samenwerkingsdualisme*", wordt dit (misschien onbedoeld eufemistisch) genoemd. Deze notie wordt gelogenstraft -in de vorige periode tenminste- omdat meer dan zestig procent van de raad toen vond dat raad en college niet per definitie waren gericht op versterking van elkaars positie, blijkt uit de QSLP. Enkele gesprekspartners menen dat de relatief tamme atmosfeer in de Goirlense politiek op een bepaalde manier een product is van enkele roerige (politiek-bestuurlijke en ambtelijke) jaren in het recente verleden.

3.4 Over het samenspel tussen raad en college

g. "*De raad loopt achter het college aan*"

Dit is onder raadsleden een betrekkelijk breed gedeelde verzuchting. Het is niet zo dat raadsleden het gevoel hebben aan de leiband van het college te lopen, maar in deze verzuchting klinkt vooral ook een soort zelfverwijt door. Alsof de raad niet bij machte is haar rol spelen en/of hiervoor de benodigde ruimte te claimen: "*Het college pakt te veel ruimte en wij laten dat toe. We blinken niet bepaald uit in het zien van onze eigen mogelijkheden*". Raadsleden die al wat langer zitten delen dit beeld wat sterker dan hun nieuwe collega's. Uit de QSLP uit 2010 (vorige raadsperiode) blijkt echter dat bijna zestig procent van de raadsleden vond dat de raad voldoende onafhankelijk opereerde ten opzichte van het college.

h. "*Aan de knoppen zitten lukt ons niet (goed genoeg)*"

In het verlengde van de verzuchting hierboven spreken raadsleden op verschillende manieren uit dat men het gevoel heeft niet voldoende achter het stuur van de beleidsvorming te zitten: "*dat is jammer, want dat zou het raadswerk veel leuker maken*". De zorg hierover blijkt ook uit de QSLP uit de vorige raadsperiode. Bijna twee derde van de toenmalige raadsleden gaven aan ontevreden tot zeer ontevreden te zijn over de kaderstellende en sturende rol van de raad. De ontevredenheid hierover binnen het college was toen overigens minstens zo groot. Uit de QSLP blijkt overigens ook dat meer dan de helft van de raadsleden de taakverdeling tussen raad en college onduidelijk vond. En ruim twee derde van de raadsleden vond dat de ambtelijke organisatie in haar beleidsvoorbereidende handwerk te weinig rekening hield met de verschillende rollen van raad en college. Eén van de gesprekspartners uit de raad in deze *quick scan* merkte ook op dat politieke opmerkingen uit de raad in de manier waarop ze door de ambtelijke organisatie in opdracht van het college worden opgepakt, vrij gemakkelijk 'verambtelijkt' worden. Opvallend is dat 86% van de raadsleden in de vorige periode vond dat het college de raad over het algemeen niet tijdig informeerde.

i. *"In het debat focussen we ons veel te veel op het college. En niet op elkaar"*

Raadsdebatten komen niet genoeg uit de verf. Een breed gedeelde ergernis binnen de raad zelf. Die ook ambtelijk en bestuurlijk wordt herkend. Raadsdebatten 'verworden' gemakkelijk tot een traditioneel vraag/antwoord-spel tussen raadsleden en wethouders. Raadsleden bevragen elkaar onvoldoende in het debat, is een breed gedeelde opvatting onder raads- en collegeleden. Raadsleden die al wat langer zitten menen te zien dat het raadsdebat -kijkend naar vorige raadsperiodes- langzaamaan minder scherp is geworden. *"Soms lijkt het wel of het in de politiek hier niet meer gaat om het hebben van de goede meningsverschillen over wat we met Goirle willen, maar alleen nog om het op orde hebben van het gemeentelijke huishoudboekje"*. Ook wordt in dit verband gewezen op het feit dat enkele markante oud raadsleden die altijd goed waren voor een stevig en scherp politiek debat de raad na de vorige periode hebben verlaten. Ook hierdoor heeft het debat in raad van Goirle wat aan levendigheid ingeboet.

j. *"De burgemeester is soms wat meer voorzitter van het college dan van de raad"*

Er zit in de ogen van raadsleden een aandachtspunt in de manier waarop de raadsvergaderingen worden geleid; een stijl van voorzitten die niet altijd helpt om in het debat de raad haar rol optimaal te laten spelen: *"De burgemeester heeft een sterke neiging om de schaapjes bij elkaar te houden waardoor het debat niet altijd uit de verf komt"*. Maar tegelijk wordt door raadsleden ook gewezen op de positieve, pacificerende betekenis van deze stijl.

3.5 Over veranderbereidheid en veranderkracht

k. *"Onze speerpunten moeten wel wat gaan opleveren"*

We geven ook lang niet altijd aan wat we zelf willen", zeggen enkele raadsleden. De raad heeft inmiddels zelf vijf onderwerpen gekozen waarbij ze nadrukkelijker voorop wil lopen, aan het stuur wil zitten, het college met extra nadruk wil volgen². Enkele raadsleden menen om dit daadwerkelijk te kunnen gaan doen, het college hier een (eerste) verantwoordelijkheid heeft. Er lijkt nog niet te zijn nagedacht over wat deze wens van de raad zelf vraagt. Enkele raadsleden merken in dit verband ook op dat zij het raadswerk 'erbij doen' naast het hebben van een volledige baan, een druk gezin en dito sociaal leven. Nog dieper in het raadswerk duiken, er nog meer tijd aan besteden dan nu al het geval is, wordt ingewikkeld gevonden.

² Deze onderwerpen zijn: intergemeentelijke samenwerking, actualisatie nota Grondbeleid, transitie Jeugdzorg, transitie Wet werken naar vermogen, transitie AWBZ begeleiding naar de WMO en de uitwerking inzet accommodaties; vastgesteld in de raadsvergadering van 6 maart 2012. Later is hieraan nog een zesde speerpunt toegevoegd: (nieuwe) dienstverlening.

1. "In de raadzaal kijkt iedereen letterlijk naar het college"

De eerdergenoemde focus op het college in het raadsdebat heeft volgens raadsleden ook een fysieke component die iets te maken heeft met de indeling van de raadzaal. In de breedte waarin deze zelfkritiek van de 'collegefocus' wordt gedeeld klinkt ook een soort onvermogen door om het tij ten goede te keren op dit punt. *"Het college is in de raadzaal ook niet te gast bij de raad"*, wordt daarbij opgemerkt. De opstelling van de raadzaal werkt dit in de hand: *"iedereen kijkt letterlijk naar het college; het college zit er veel te prominent*. Ook schijnt een herhaalde roep om *tablets* voor raadsleden al enkele keren in het debat met de burgemeester hierover te zijn gesneuveld. Tot grote spijt van enkele raadsleden.

3.6 Raadsinstrumenten in de benchmark

In onderstaande tabel is de frequentie van het gebruik van raadsinstrumenten voor het jaar 2012 in Goirle vergeleken met de raad van twee andere Brabantse gemeenten, te weten Alpen-Chaam (9.640 inwoners) en Waalwijk (46.422 inwoners). Vooraf dient te worden opgemerkt dat het niet altijd meeviel de precieze cijfers boven tafel te krijgen omdat niet altijd alles even precies wordt geregistreerd en/of gemakkelijk ontsloten kan worden. Niettemin bieden de cijfers in de volgende tabel wel een impressie van het gebruik van raadsinstrumenten.

De vergelijking in de tabel op de volgende pagina leert dat de praktijk van het gebruik van raadsinstrumenten in Goirle zeker niet minder vitaal is dan in de andere twee gemeenten. Wat direct in het oog springt, is het relatief hoge aantal moties en amendementen in Goirle. Daarbij blijven de twee andere gemeenten fors achter. Dit wijst in ieder geval op betrekkelijk levendige raadsvergaderingen. In de raad van Goirle zijn moties en amendementen redelijk over het jaar gespreid ingediend, met een piek bij de begrotingsbehandeling. Voor Alphen-Chaam was 2012 op dit punt een opmerkelijk mager jaar. Een duidelijke verklaring hiervoor is er niet. Hier staat tegenover dat zowel in Alpen-Chaam als Waalwijk de praktijk van (schriftelijke en mondelinge) vragen stellen aan het college in 2012 wat sterker was ontwikkeld. Een voorzichtige verklaring zou kunnen liggen in het feit dat in beide andere gemeenten de coalitiecultuur wat dominanter is waardoor 'kritiek en inhoudelijk commentaar' minder makkelijk tot uitdrukking komt in de raadsbehandeling van inhoudelijke voorstellen maar vooral in de aanloop hier naartoe, ondermeer door middel van schriftelijke en mondelinge vragen aan het college. Tenslotte valt op dat -afgemeten aan het gebruik van raadsinstrumenten- het zwaartepunt van de raad van Waalwijk wat sterker op haar volksvertegenwoordigende en controlerende rol ligt. In Goirle zit de 'drukke' vooral in de kaderstellende en controlerende rol. En in Alphen-Chaam in haar controlerende rol.

Impressie gebruik raadsinstrumenten 2012

Gemeente	Goirle (22.921 inw)	Alphen-Chaam (9.640inw)	Waalwijk (46.422inw)
Rol & Instrument			
Volksvertegenwoordigen			
- Werkbezoeken en informatiebijeenkomsten	3	6	11
- Hoorzittingen			
- Raadplegend referendum	Niet mogelijk	0	0
- Raadswerkgroepen	1	0	2
- Initiatiefvoorstel	1	0	0
- Burgerinitiatief	0	0	0
-Insprekers	13	5	26
-Dagmail: berichten burgers/organisaties	Cijfers ontbreken	Cijfers ontbreken	Cijfers ontbreken
Kaderstellen			
- Raadswerkgroepen	0	0	3
- Initiatiefvoorstel	37	1	11
- Motie	21	2	4
- Amendement			
- Recht op ambtelijke bijstand	Cijfers ontbreken	Cijfers ontbreken	Cijfers ontbreken
- Agenderen onderwerpen voor de commissie	6	Cijfers ontbreken	Cijfers ontbreken
- Kadernota	-	-	-
Controleren			
- Raadswerkgroepen	0	0	0
- Motie	2	1	0
- Amendement	16	0	3
- Interpellatie	0	0	2
- Vragenuur	8	12	9
- Schriftelijke vragen art 40	1	26	52
- Recht op ambtelijke bijstand	Cijfers ontbreken	Cijfers ontbreken	Cijfers ontbreken
- Agenderen onderwerpen voor de commissie	0	0	0
- Auditcommissie	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
- Rekenkamerfunctie	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
- Accountantscontrole	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
- Onderzoeksrecht (incl raadsenquête)	0	0	2
- Effectmeting	0	0	0
- Actieve informatieplicht college B&W	Cijfers ontbreken	Cijfers ontbreken	Cijfers ontbreken
- Informeel stellen van vragen	Cijfers ontbreken	Cijfers ontbreken	Cijfers ontbreken
	Niet meetbaar, want informeel	Niet meetbaar, want informeel	Niet meetbaar, want informeel

4. Analyse en conclusies

4.1 *Introductie*

In dit hoofdstuk worden de analyse en conclusies uit deze *quick scan* gepresenteerd. Deze conclusies zijn gebaseerd op drie typen onderzoeksactiviteiten: (1) de studie van relevante documenten uit het lokale politieke bedrijf van Goirle, (2) interviews met politieke, bestuurlijke ambtelijke sleutelfiguren en (3) een vergelijking in de frequentie van het gebruik van raadsinstrumenten tussen drie gemeenten voor het jaar 2012.

Indachtig de aard van het onderzoek (een quick scan) en de beperkte onderzoeksinspanning die hieruit voortvloeit, zijn de conclusies relatief globaal en signalerend van aard. Er spreekt vooral uit welke thema's leven en welke patronen en bewegingen hierin dominant zijn.

De antwoorden op de hoofdvragen van deze *quick scan* komen in de eerstvolgende paragraaf aan de orde. De andere thema's zijn omwille van het overzicht geordend zoals in hoofdstuk 3 zijn is gedaan.

- 4.2 Over het gebruik van raadsinstrumenten en een beoordeling van de griffie
- 4.3. Over de lokale politiek in Goirle in het algemeen
- 4.4 Over het samenspel tussen raad en college
- 4.5 Over veranderbereidheid en veranderkracht van de raad

4.2 *Over het gebruik van raadsinstrumenten en een beoordeling van de griffie*

In deze paragraaf komen de antwoorden op de vier hoofdvragen in dit onderzoek aan de orde. Dat kan kort en krachtig, omdat in de praktijk van deze *quick scan* de nadruk niet zozeer lag op de vraag naar het gebruik van raadsinstrumenten, maar vooral op de aard van de politieke cultuur in Goirle en de gepercipieerde kwaliteit en effectiviteit hiervan. Het gebruik van raadsinstrumenten is hiervan feitelijk een uitkomst.

De hoofdvragen van deze *quick scan* worden als volgt beantwoord:

1. *Welke raadsinstrumenten staan de gemeenteraad ter beschikking?*

De raad beschikt over een scala aan instrumenten. In de tabel in paragraaf 3.6 wordt hiervan een overzicht gegeven. Raadsleden geven er geen blijk van onbekend te zijn met aanwezigheid en betekenis van deze instrumenten. Er zijn ook geen omstandigheden aan het licht gekomen die -in praktische zin- het gebruik van raadsinstrumenten belemmeren. Ook geven raadsleden niet aan behoefte te hebben

aan het uitbreiden van haar repertoire (zoals bijvoorbeeld de introductie van de mogelijkheid van een referendum).

2. *Op welke wijze maakt de raad gebruik van haar instrumenten?*

De raad is op het gebruik van moties en amendementen na, relatief terughoudend met de toepassing van haar instrumenten. Moties en amendementen zijn als gezegd veruit de favoriete instrumenten van de rol van de raad in Goirle. Uit de gesprekken doemt echter een beeld op van een praktijk waarin informele manieren om aan informatie te komen in de politieke cultuur van Goirle gemeengoed zijn. Dit is een omgangsvorm tussen raad en college die in kleine gemeenten gemakkelijker kan groeien dan in steden, mede vanwege de beperktere omvang van de politieke gemeenschap. Dit relatieve pragmatisme is niet ten principale verkeerd, maar onttrekt het raadswerk ten dele (onbedoeld) aan het zicht. Bijvoorbeeld: een vraag die in de wandelgangen aan de wethouder wordt gesteld, wordt niet gezien of gehoord door anderen; door collega-politici, pers en publiek. Daarmee holt de raad haar eigen herkenbaarheid en politieke mogelijkheden wel wat uit.

3. *Wat zijn de ervaringen binnen de gemeentelijke organisatie met de inzet van de beschikbare raadsinstrumenten?*

Zowel binnen de raad zelf, als in het college en de ambtelijke organisatie wordt de pragmatische omgang met raadsinstrumenten niet wezenlijk probleem gezien. Eerder als een uitdrukking van korte lijnen, relatief goede persoonlijke verhoudingen en relatieve politieke rust. Raadsleden weten ambtenaren (in praktijk meestal de afdelingshoofden) goed te vinden voor het krijgen van informatie. In sommige gemeenten is contact tussen raadsleden en ambtenaren op voorhand beladen of aan allerlei beperkingen gebonden. Dat is in Goirle niet het geval. Hier is dit contact ontspannen en functioneel.

4. *Hoe wordt de ondersteunende rol van de griffie ervaren door de leden van de raad?*

Als gezegd wordt de griffie en hierbinnen de rol van de griffier in Goirle gewaardeerd. Vanuit de ambtelijke organisatie (bij monde van de gemeentesecretaris) en het college is die waardering impliciet (de afwezigheid van kritiek) en vanuit de raad expliciet (waardering wordt concreet uitgesproken). De griffier gaat in de beleving van raadsleden soms 'langs de rand' (zie paragraaf 3.2) in het helpen bevorderen van het spelen van het politieke spel. Maar dat wordt door gesprekspartners niet problematisch gevonden.

De griffier beziet het relatief onderbenutten van de mogelijkheden van de raad soms met enige spijt. Hij is dan ook -achter de schermen een grote pleitbezorger van een raad die door middel van het gebruik van raadsinstrumenten haar mogelijkheden ten volle benut. Zoals veel griffiers elders dat overigens ook zijn.

4.3 Over de lokale politiek in Goirle in het algemeen

Enkele gesprekpartners noemen de politiek in Goirle -bedoeld als het politieke samenspel in het gemeentehuis- relatief tam. Met omgangsvormen binnen de raad en tussen raad en college die correct en aangenaam zijn, maar soms ook wel 'te lief' worden genoemd. In enkele opzichten is dit een zegen. Goirle heeft nog niet zo heel lang geleden een politiek, bestuurlijk (en ook wel ambtelijk) roerige tijd doorgemaakt. Dan zijn hierop volgende jaren waarin kalmte en stabiliteit domineren gewoonweg nodig en ook plezierig. Voor direct betrokkenen, maar zeker ook voor de buitenwacht die doorgaans nergens een grotere hekel aan heeft dan aan ruziënde politici, zo blijkt keer op keer uit allerlei landelijke studies. Wat ook opvalt (zonder dat hierover cijfers met andere gemeenten zijn vergeleken) is dat in Goirle behoorlijk wat kandidaten (in ieder geval meer dan tien) met voorkeurstemmen in de gemeenteraad zijn gekozen. Dat wijst op het feit dat lokale politici gekend worden, op een zekere persoonlijke, maatschappelijke waardering kunnen rekenen en mogelijk ook dat het contact met achterbannen goed ontwikkeld is. Doorgaans is dit in kleinere gemeenten wel wat sterker ontwikkeld dan in steden.

Op het oog lijkt het de raad in Goirle te ontbreken aan herkenbare politieke tegenstellingen. In één bepaald opzicht is dit merkwaardig. De raad van Goirle telt negentien zetels en zeven fracties/politieke partijen die deze zetels bezetten. Een gemiddelde fractiegrootte van 2,7. Behalve het risico van disfunctionele versplintering en inefficiëntie (de taken van de raad moeten binnen fracties verdeeld worden over weinig leden; het risico van de Wet van Klets³) wijst de aanwezigheid van zeven politieke partijen in zo'n relatief kleine raad in principe op de aanwezigheid van zeven duidelijk verschillende visies op het reilen en zeilen van de gemeente Goirle. De praktijk is echter genuanceerder. Het bestaan van zoveel fracties heeft doorgaans meer te maken met de politieke geschiedenis van een gemeente (bijvoorbeeld een gemeentelijke herindeling) en relaties tussen personen in de politiek (bijvoorbeeld conflicten in fracties die leiden tot afsplitsingen).

Conclusie

De wat als tam gekenschetste politieke atmosfeer is op zich zelf bezien niet erg bezwaarlijk. Goirle loopt hierdoor misschien wel een risico dat het politieke bedrijf als een kabbelend beekje of erger: als stilstaand water wordt beleefd. Hiervan gaat op een bepaalde manier ook vervreemding uit - net als in een zichtbaar en merkbaar conflictueuze atmosfeer. En niet alleen extern, maar ook intern. De aantrekkingskracht van een politiek bedrijf zit zeker ook in de aanwezigheid van enige (politiek-inhoudelijke) spanning en opwinding.

³ De eerste Wet van Klets stelt dat ongeacht de lengte of zwaarte van de agenda deze zo lang duurt als de deelnemers er in stilte voor hebben uitgetrokken. De tweede Wet van Klets stelt dat raadsleden geneigd te zijn over elk agendapunt het woord te voeren, ook als andere fracties het standpunt van de eigen partij in een eerder al hebben verwoord (Tops, 1994).

4.4 Over het samenspel tussen raad en college

De kwaliteit van het samenspel tussen gemeenteraad en college is in de ogen van raadsleden een punt van zorg. Dit manifesteert zich op tenminste op drie (samenhangende) manieren: (1) het commentaar dat de raad al te zeer achter het college aanloopt (2) het commentaar dat de raad heeft niet voldoende het gevoel heeft aan het stuur te zitten, vanuit haar kaderstellende rol en het 'hoofdschap' van de gemeente en (3) het commentaar dat de raadsleden letterlijk en figuurlijk te veel naar het college en te weinig naar elkaar kijken. In de beleving van de collegeleden die zijn geïnterviewd lijkt dit overigens nauwelijks tot niet te spelen.

Voor wat betreft het eerste commentaar (raad loopt achter college aan) hebben raadsleden niet altijd het gevoel de ruimte te krijgen in het debat met het college om haar inhoudelijke rol maximaal te kunnen spelen. De wat controlerende, pacificerende stijl van de burgemeester zou hierin een rol spelen, maar ook een zeker eigen onvermogen om die ruimte principieel en inhoudelijk te claimen.

Het tweede commentaar (de raad zit onvoldoende achter het stuur) hangt hiermee direct samen. De raad maakt haar eigen agenda, de raad heeft in Goirle een eigen vastgesteld bestuursprogramma en de raad staat veel mogelijkheden ter beschikking om het college te bevragen, te controleren of tot iets te dwingen. Het gaat vervolgens over het vermogen van een raad deze mogelijkheden ook daadwerkelijk politiek te benutten. Het lijkt er op dat dit (te) beperkt het geval is.

Dat is net zo in geval van het derde commentaar (raadsleden kijken letterlijk en figuurlijk te veel naar het college en niet naar elkaar). Hierdoor worden raadsdebatten een voorspelbaar en weinig aantrekkelijk vraag- en antwoordspel tussen raadsleden en collegeleden (in plaats van een debat tussen raadsleden). En komen politieke tegenstellingen tussen de zeven raadsfracties niet altijd even goed voor het voetlicht. Hierdoor wordt minder makkelijk duidelijk waarop de raad kan en wil sturen. De fysieke opzet van de raadzaal werkt deze onvolkomen praktijk in de hand. Die lijkt (op onderdelen) niet meer adequaat.

Conclusie

De drie commentaren van raadsleden klinken ook wel als zelfverwijten. Men ziet en snapt de tekortkomingen wel, maar er is een zeker onvermogen en/of vermoeidheid om er iets aan te doen. Hier ligt wel een opgave (zie hiervoor ook de handreikingen in hoofdstuk 5).

De vormgeving van het raads- en commissiedebat heeft aandacht nodig. Zowel in de relatie tussen raad en college als tussen raadsleden onderling. En dat dan zowel in procesmatige zin als in de fysieke vormgeving van de raadzaal. En misschien ook wel -dat is lastig te beoordelen op grond van deze *quick scan*- op het punt van debatvaardigheden van raadsleden.

Tenslotte valt -in concluderende zin- op dat de dominante tegenstelling in de politiek van Goirle ogenschijnlijk die tussen coalitie en oppositie is. En niet die tussen de raad (als geheel) en college. Die laatste heeft met de introductie van het dualisme in 2002 in veel gemeenten een impuls gekregen en is positie van de raad als geheel en de herkenbaarheid en aantrekkelijkheid van het samenspel vaak ten goede gekomen. Het soort samenwerkingdualisme zoals dat zich in Goirle heeft ontwikkeld wordt als uitdrukking van plezierige persoonlijke omgangsvormen gewaardeerd. Maar dit heeft misschien toch wat - meer dan nodig is- monistische tendensen in zich. De potentie van het dualisme voor de eigenstandigheid en herkenbaarheid van de raad wordt hierom niet ten volle benut.

4.4 Over veranderbereidheid en veranderkracht van de raad

De gemeenteraad van Goirle werd in gesprekken enkele keren gekarakteriseerd als 'voorzichtig', in de betekenis van 'behoedzaam'. Dit is niet gelogenstraft in de groepsgesprekken met raadsleden zelf. Binnen de connotatie van het begrip voorzichtig, zou hieraan ook nog 'praktisch' kunnen worden toegevoegd. Maar tot op zekere hoogte ook 'apolitiek'.

Het pragmatisme uit zich op verschillende manieren. Bijvoorbeeld in de wens plezierige omgangsvormen in ontwikkeling te brengen en die tot op zekere hoogte ook te koesteren. Of in het streven te zorgen voor een nette, sluitende (meerjaren)begroting en financiële discipline. Altijd belangrijk, maar in deze tijden nog meer dan anders een nastrevenswaardige deugd. Of in de al eerder aangehaalde uitspraak dat als je iets van een wethouder weten wil, je dit toch even aan hem vraagt als je hem tegenkomt. Zulk pragmatisme is nuttig en nodig. Maar verdient wel politiek tegenwicht. Waar je van een ambtelijke organisatie mag verwachten dat ze ten principale praktisch maar politiek gevoelig moet zijn, geldt voor een gemeenteraad het omgekeerde: ze is praktijkgevoelig maar opereert ten principale politiek. Het politieke bedrijf bestaat bij gratie van het vermogen politieke tegenstellingen te benoemen en uit te venten. En voor standpunten niet alleen een meerderheid in de raad, maar ook een publiek buiten de raad te vinden. In de verslaglegging en politieke commentaren van de media, bij achterbannen en kiezers, bij het publiek in het algemeen. Zonder het vermogen goede conflicten te organiseren (niet in de betekenis van 'ruzie' maar in de betekenis van 'herkenbare meningsverschillen over inhoud en vorm') wordt het politieke bedrijf bloedeloos, minder interessant om te volgen of om actief betrokken te zijn. Hier ligt voor de raad van Goirle wel een opgave. Een beetje minder pragmatisme en een beetje meer politiek. Deze opgave wordt tot op zekere hoogte wel gevoeld en gezien, maar mondt (nog) niet uit in wezenlijke veranderingen die hieraan bijdragen.

Veranderbereidheid is er zeker wel. Die blijkt bijvoorbeeld uit de keren dat raad (en college) reflecteren op het eigen functioneren. Bijvoorbeeld naar aanleiding van de QSLP uit 2010,

waaraan Goirle heeft meegedaan. Nadien is hierover nog een sessie georganiseerd waarin collectief is teruggeblikt op de resultaten. Of uit de geanimeerde gesprekken die in het kader van deze *quick scan*. En ook uit de werkgroep die is opgericht in het kader van de decentralisatie Jeugdzorg die nu op gemeenten afkomt. En uit de werkgroep Beter Besturen. In 2010 was er een initiatief waarin actief is gezocht naar manieren om de vergader- en debatorde te verbeteren. Ook uit de eerdergenoemde inhoudelijke speerpunten die de raad nog niet zo lang geleden heeft gekozen waarbij nadrukkelijker de vinger aan de pols gehouden gaat worden, is van die veranderbereidheid een uitdrukking.

Veranderkracht wordt in deze *quick scan* niet alleen begrepen als capaciteit om noodzakelijke veranderingen op het spoor te komen en te benoemen, maar ook als het vermogen om dat dan om te zetten in concrete en gedragen praktijken en/of experimenten die zoden aan de dijk zetten. Het gaat dan ook nog om veranderwil. Veranderkracht wordt door veranderwil gevoed en versterkt.

Voorzichtigheid, behoedzaamheid en pragmatisme kunnen functioneel zijn in het bewerkstelligen van effectieve veranderingen. Immers, 'alles op zijn kop' betekent nogal eens 'alles in het slop'. Maar voorzichtigheid, behoedzaamheid en pragmatisme kunnen ook een sta-in-de-weg zijn voor het oppakken en bewerkstelligen van verbeteringen.

Aan de aanwezigheid van effectieve veranderkracht en veranderwil kan op grond van de gesprekken die zijn gevoerd worden getwijfeld. Ook in documenten die zijn bestudeerd zijn hiervan nauwelijks sporen terug te vinden. In de 'subtekst' van enkele gesprekken was soms te proeven dat de investeren in verandering en verbetering van de politieke constellatie van Goirle soms toch ook wel een erg vermoeiende, murw-makende activiteit is. De vraag is of veranderbereidheid als het er op aan komt in veel gevallen wel op voldoende steun of veranderwil van een meerderheid in de raad kan rekenen.

Conclusie

Van enige afstand bezien domineert in Goirle een soort politiek waarin een college van B&W het niet 'makkelijk moeilijk' krijgt. Een college het moeilijk laten hebben, is allerm minst een doel op zich, maar er lijkt wel een opgave te liggen om het grensverkeer tussen raad en college wat meer van politiek elan te voorzien.

Ook het rolbewustzijn van de raad vraagt wat aandacht. In de gesprekken met raadsleden kwam enkele keren het experiment met de speerpunten. Daarvan wordt door raadsleden veel verwacht in de ontwikkeling van hun wens steviger aan het stuur te zitten en nadrukkelijker aan de voorkant van beleidsprocessen te sturen. Tegelijkertijd wordt uitgesproken dat het college om dit te laten lukken hiervoor van alles moet doen. Zonder deze opmerking te verabsoluteren ligt hier toch vooral een opgave voor de raad zelf. Wat is nodig om als raad je rol goed te kunnen spelen, hoe gaat de raad hiermee zelf aan de slag en wat is hierbij eventueel nodig van anderen, zoals het college? Het primaat van de raad is vaak lastig inhoudelijk waar te maken (zie ook paragraaf 2.4). Maar er lijkt beslist wat te winnen in greep van de raad op de (politieke) proceskwaliteit van de beleidsvorming.

5. Handreikingen

In dit slothoofdstuk komen zeven compact geformuleerde handreikingen aan de orde waarover de gemeenteraad en het college zich gezamenlijk kunnen buigen en waarmee men desgewenst snel en praktisch aan de slag kan.

1. *Experimenteer met instrumenten*

Uit de frequentie van het gebruik van raadsinstrumenten blijkt dat de raad niet met al haar instrumenten ruimhartig is in het gebruik ervan om haar politieke rol te spelen en haar herkenbaarheid te vergroten. Het verdient hierom aanbeveling om heel concreet met enkele 'achtergebleven' of onderbenutte instrumenten te experimenteren; en dan niet alleen het platte, eendimensionale gebruik ervan, maar het onderzoeken en maximaal benutten van het politieke potentieel van een instrument. Bijvoorbeeld -voor zover dit nog niet systematisch gebeurt- dat bij het stellen van een schriftelijke of mondelinge vraag aan het college ook de pers en relevant publiek of achterban hiervan actief, tijdig en gemotiveerd op de hoogte wordt gesteld en gehouden.

2. *Werk aan proceskwaliteit rondom 'speerpunten'*

Raadsleden verwachten veel van de zes door haar gekozen speerpunten (zie ook paragraaf 3.5). Zo wil de raad meer 'aan de voorkant' sturen en beter grip houden op de beleidsontwikkeling. De 'wat-vraag' lijkt met het benoemen van deze speerpunten beantwoord. De 'hoe-vraag' is dat echter nog niet. Wat vraagt dit van de raad zelf? Welke eisen stelt dit aan de informatievoorziening vanuit het college en aan het soort wederkerigheid tussen raad en college? Omwille van de slaagkans van dit belangrijke project, verdienen deze vragen een preciezer antwoord dan nu het geval is. Raad en college zouden dit in gezamenlijkheid kunnen verkennen.

3. *Verzin nieuwe, maatschappelijke manieren van werken*

Speur buiten het wettelijk repertoire om, naar manieren van werken die de externe, maatschappelijke *performance* van de raad versterken. Een voorbeeld komt uit Eindhoven, van al weer enige jaren geleden. Hier heeft de raad uit haar midden een maatschappelijke verkenningscommissie gevormd. Dit is een groep raadsleden - partijpolitiek gemengd samengesteld- die rondom een vooraf door de hele raad gekozen onderwerp op *factfinding-mission* gaan in de lokale samenleving, hierover terug rapporteren aan de raad en daaraan politieke acties verbinden, raadsbreed of vanuit de afzonderlijke fracties. Zulke manieren van werken kunnen bijdragen aan de externe legitimiteit, herkenbaarheid en aantrekkelijkheid van de raad en het raadswerk. Bovendien kan het de positie van de raad ten opzichte van het college helpen versterken.

4. *Haal de blik van de buitenwereld naar binnen*

Met de QSLP en dit onderzoek van de Rekenkamer is nu enkele keren ingezoomd op de werkwijze van de raad en college en de kwaliteit van hun samenspel. Het kan de blik van raad, college, griffie en ambtelijke organisatie verruimen en verrijken als een keer heel nadrukkelijk van buiten naar binnen wordt gekeken; het ophalen van indrukken, oordelen en adviezen van de lokale gemeenschap in Goirle over het functioneren, de herkenbaarheid en de aantrekkelijkheid van het lokaal bestuur c.q. de kwaliteit van de lokale democratie. Hierbij zullen ongetwijfeld zaken in naar voren komen die binnen het gemeentehuis gebruikt kunnen worden om de eigen performance te versterken en het politieke en bestuurlijke werk (nog) aantrekkelijker te maken. Voor zulk onderzoek is allerlei aanbod op de markt verkrijgbaar. Ook aan universiteiten kan zo'n vraag worden gesteld.

5. *Investeer in de fysieke kwaliteit van het samenspel (raadzaal)*

Een heel concrete handreiking. De opstelling van de raadzaal, in het bijzonder de manier waarop hierin raadsleden en collegeleden ten opzichte van elkaar gepositioneerd zijn wordt als suboptimaal ervaren. En is hiermee van invloed op de kwaliteit en beleving van het debat. Het is jammer en onnodig om zulke praktische zaken een sta-in-de-weg te laten zijn in het perfectioneren van de debatkwaliteit en de politiek-bestuurlijke omgangsvormen. In de voorjaarsnota 2013 is een investering opgenomen om het gebruik en de technische faciliteiten van de raadzaal te verbeteren. Hierbinnen zou ook naar de fysieke opstelling in de raadzaal kunnen worden gekeken.

6. *Investeer in middelen en vaardigheden*

Bij het heroverwegen van de inrichting van de raadzaal hoort wellicht ook een impuls als het gaat om de digitalisering van de manier van werken van raad en college: het papierloos en ook het tijd- en plaatsonafhankelijk werken. Het is niet onbelangrijk als raad en college van Goirle ook in dit opzicht uitstralen in de pas te lopen met eigentijdse manieren van werken, los van efficiencyoordelen die hiermee mogelijk kunnen worden bewerkstelligd. Ook zou indachtig de opmerkingen over de kwaliteit van het raadsdebat extra aandacht voor debatvaardigheden van raads- en collegeleden kunnen worden overwogen.

7. *Burgemeester 'kartrekker' van versterkingstrajecten*

Het past om de burgemeester het boegbeeld en kartrekker te laten zijn van versterkingstrajecten waarmee de raad aan de slag wil. Zij kan zich hierin vanzelfsprekend laten ondersteunen door de griffie.

Bijlage 1 Overzicht van gesprekpartners

Griffie

Berry van 't Westeinde (griffier)

Linde Gasseling (medewerker griffie)

Raadsinterview 1

Ineke van den Brand

Harry van de Ven

Mark van Oosterwijk.

Raadsinterview 2

Johan Swaans

Erik Schellekens

Jeroen Hendrickx

Deborah Eikelenboom

College

Burgemeester Machteld Rijdsdorp

Wethouder Sjaak Sperber

Secretaris

Michel Tromp

Bijlage 2 Overzicht van gebruikte documenten en literatuur

Documenten, literatuur en internetbronnen die zijn gebruikt bij het vervaardigen van deze rapportage hebben niet altijd geleid tot een expliciete verwijzing in de tekst. In deze bijlage worden ze op een rij gezet.

Lokale documenten

- Bestuursprogramma Gemeente Goirle 2010 - 2014
- Onderzoeksopzet Quicksan raadsinstrumenten, Rekenkamercommissie Goirle, november 2012
- Rapportage Quick Scan Lokaal Bestuur (incl verslaglegging bijeenkomst 08-02-2012). Uitkomsten Goirle, januari 2010
- Rapportage Werkgroep Beter Besturen
- Verslag & eerste conclusies / aanbevelingen themaavond bestuurlijke vernieuwing raad Goirle 28 november 2011
- Stand van zaken collegeprogramma, versie 14-11-2011
- Voor 'n vitale gemeente. Ambitieuus en realistisch. Collegeprogramma 2010-2014, gemeente Goirle
- Voorjaarsnota 2013, gemeente Goirle

Literatuur

- Marcel Boogers, Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek. Lemma, 2007
- Babs van Geel e.a., Griffier op maat. Verkennend onderzoek naar de strategische positionering van de griffierfunctie bij gemeenten, GITP, iov de Vereniging van Griffiers, 2004
- Geert Mak, De engel van Amsterdam. De anatomie van de moderne stad. Pandora, 1997
- Gemeente Tilburg, Een herkenbare raad; een onderzoek naar gebruik en tevredenheid van raadsinstrumenten, Tilburg, juli 2013
- Pieter Tops en Stavros Zouridis, De binnenkant van de politiek. Atlas, 2002

Internetbronnen

- <http://www.consultancy.nl/nieuws/necker-van-naem-rol-van-griffier-onduidelijk-bij-raadsleden>