

# Het gezag van de gemeenteraad

Eindrapportage op basis van vier Goed Werk Plaatsen  
met raadsleden en betrokken actoren

Gerard van Nunen

Maurits Hoenders

Stichting Beroepseer



September 2021

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 Over dit verkennende onderzoek	4
1.2 Doelen Goed Werk Plaats voor deelnemende gemeenten	6
<b>2. Contextschets</b>	<b>6</b>
2.1 Maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen	7
<b>3. Modern gezag</b>	<b>9</b>
3.1 Gezag is veranderd: van traditioneel naar modern gezag	9
3.2 Het gezag van de gemeenteraad in de literatuur	11
3.3 Gezag en dit verkennende onderzoek	14
<b>4. Analyse resultaten Goed Werk Plaatsen</b>	<b>15</b>
Gezagsarena 1: De lokale samenleving	16
4.1 De zichtbaarheid van de raad	16
4.2 Informele burgerparticipatie	19
Gezagsarena 2: De gemeentelijke organisatie	21
4.3 Constructief dualisme	21
4.4 Tijdig betrekken van de raad in het beleidsproces	23
4.5 Kwalitatief raadswerk	25
<b>5. Slot</b>	<b>27</b>
5.1 Voldoende gespreksstof	27
5.2 Aanbevelingen	28
- Gezag in de gemeentelijke organisatie	28

- Gezag in de lokale samenleving	28
- Raadsleden: gun jezelf de ondersteuning die je nodig hebt en breng focus aan	28

Bijlagen 31

---

Bijlage 1: Overzicht deelnemende gemeenten en deelnemers	31
Bijlage 2: Ontwerp Goed Werk Plaatsen	32
Bijlage 3 : Over de auteurs	35
Bijlage 4: Over Stichting Beroepseer	36
Bijlage 5: Portfolio Gezag Stichting Beroepseer	37
Bijlage 6: Boekenreeks Beroepseer	39
Bijlage 7: Noten	41

## 1. Inleiding

In opdracht van de Nederlandse Vereniging van Raadsleden en de Vereniging van Griffiers heeft kennisinstituut Stichting Beroepseer een verkennend onderzoek uitgevoerd naar Het gezag van de gemeenteraad.<sup>a</sup> Deze verkennende studie is uitgevoerd in het kader van het programma Democratie in Actie. In vier gemeenten zijn Goed Werk Plaatsen (groepsgesprekken) georganiseerd waarin is gesproken over hoe het gezag van de raad versterkt kan worden: Drechterland, Oldambt, Emmen en IJsselstein. In deze eindrapportage worden de belangrijkste opbrengsten van deze vier bijeenkomsten samengevat en geanalyseerd.

De afgelopen jaren is het takenpakket van gemeenten steeds breder en complexer geworden, terwijl de financiële ruimte voor gemeenten niet evenredig is toegenomen. Gemeenteraden gaan over steeds grotere publieke vraagstukken en daarmee over steeds meer publieke middelen. Deze en andere ontwikkelingen (zie paragraaf 2 en 3 van dit rapport) hebben tot extra druk op de (gezags)positie van gemeenteraden geleid, in relatie tot het college en in relatie tot de burger. Zij vragen om een sterke positionering en een krachtig zelfbewustzijn van de raad. Tegen deze achtergrond is versterking van het gezag van gemeenteraadsleden en de gemeenteraad als geheel urgent.

### 1.1 Over dit verkennende onderzoek

Hoe denken gemeenteraadsleden en betrokken actoren (burgemeester, gemeentesecretaris, griffier en inwoners) zelf over de versterking van het gezag van de gemeenteraad? Wat is er nodig om die versterking concreet handen en voeten geven? Dit verkennend onderzoek zoekt naar eerste antwoorden op deze vragen en heeft als hoofddoel de kennis over het gezag van de raad te vergroten.

---

<sup>a</sup> Stichting Beroepseer heeft uitgebreide expertise over het thema gezag. Zij heeft de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar o.a. het gezag van wethouders, gemeentesecretarissen, griffiers en uitvoerende professionals in het sociaal domein. Zie ook het Portfolio Gezag van Stichting Beroepseer, bijlage 5.

Dit project biedt inzichten en adviezen over hoe het gezag van de gemeenteraad versterkt kan worden. Daarnaast hoopt dit project de sense of urgency bij betrokken partijen met betrekking tot het gezag van de raad te vergroten. Daarmee is deze verkennende studie van waarde voor de opdrachtgevers en alle gemeenteraden in Nederland. Daarnaast is dit project in het bijzonder van meerwaarde voor de vier gemeenten die hebben deelgenomen aangezien iedere gemeente een analytisch verslag heeft ontvangen met daarin adviezen op maat.

Stichting Beroepseer heeft vier Goed Werk Plaatsen georganiseerd bij gemeenten waar een Quick Scan Lokale Democratie<sup>a</sup> beschikbaar is. Aan de hand van gegevens die uit de scan zijn gekomen heeft Stichting Beroepseer intakegesprekken gevoerd met de vier gemeenten: Drechterland, Oldambt, Emmen en IJsselstein. Op basis van de informatie uit de intakegesprekken is in elke deelnemende gemeente een Goed Werk Plaats georganiseerd. Een Goed Werk Plaats is een onafhankelijke ontmoetingsplek om in een open en laagdrempelige sfeer te spreken en denken over het eigen werk of ambt. Aan de bijeenkomsten namen iedere keer meerdere raadsleden (van coalitie- en oppositiepartijen), meerdere inwoners, de griffier, de gemeentesecretaris en de burgemeester deel.<sup>b</sup> In totaal hebben 47 personen deelgenomen aan de groepsgesprekken. Iedere deelnemende gemeente heeft een analytisch verslag inclusief concrete aanbevelingen ontvangen om in de eigen gemeente verder te werken aan het gezag van de raad. Deze verslagen vormen de basis voor deze eindrapportage waarin de belangrijkste opbrengsten van het project worden beschreven. De opbrengsten van dit project bieden voldoende stof voor gemeenten om zelf het gesprek te voeren over het gezag van de raad en wat er lokaal nodig is om de gezagspositie te versterken.

---

<sup>a</sup> Een Quick Scan Lokale Democratie is een onderzoek dat inzicht geeft in de status en werking van de lokale democratie in een bepaalde gemeente. De scan is ontwikkeld in het kader van het programma Democratie in Actie. Het biedt een momentopname op basis van input van inwoners, raadsleden, collegeleden en ambtenaren. De uitkomst van de scan vormt een startpunt om in gesprek te gaan over het lokale democratische samenspel.

<sup>b</sup> In bijlage 1 is een overzicht van de hoeveelheid deelnemers en hun achtergronden te vinden.

## 1.2 Doelen Goed Werk Plaats voor deelnemende gemeenten

De vier Goed Werk Plaatsen<sup>a</sup> hadden drie doelen:

1. Kennis delen met de deelnemers over het belang van het gezag van de gemeenteraad voor de kwaliteit van het lokaal bestuur.
2. De deelnemers een antwoord laten formuleren op de vraag: Wat is er nodig om het gezag van de gemeenteraad te versterken?
3. De deelnemers ideeën en vervolgacties laten prioriteren, en daarin onderscheid aan te brengen tussen wat de raad zelf kan doen en waarin de raad gefaciliteerd zou moeten worden (zelfbewustzijn en ondersteunende omgeving).

In dit eindrapport worden de belangrijkste resultaten van de vier bijeenkomsten samengevat en geanalyseerd. In paragraaf 4 worden een vijftal thema's omschreven waarin geïnvesteerd moet worden om het gezag van gemeenteraden te versterken: 1) de zichtbaarheid van raad, 2) informele burgerparticipatie, 3) constructief dualisme, 4) het tijdig betrekken van de raad in het beleidsproces en 5) kwalitatief raadswork. Bij ieder thema worden op basis van de Goed Werk Plaatsen concrete suggesties gedaan hoe in deze thema's kan worden geïnvesteerd binnen de gemeentelijke organisatie en in verhouding tot de lokale samenleving. Allereerst wordt hieronder een korte contextschets van gemeenteraden anno 2021 geboden en een (theoretische) inleiding over modern gezag en het gezag van de raad.

## 2. Contextschets

In de afgelopen jaren zijn belangrijke overheidstaken naar de gemeenten gedecentraliseerd. Als gevolg daarvan zijn gemeenten een steeds belangrijker rol gaan spelen in het openbaar bestuur. De verwachtingen van de opbrengsten van deze stelselwijziging waren en zijn nog steeds hoog. Het is aan de lokale overheden om deze verwachtingen waar te maken. Wie de drie decentralisaties (Jeugdwet, Wmo en Participatiewet) nauw volgt, ziet dat het in veel gemeenten piept en kraakt. Dat is niet verbazingwekkend voor wie - bijvoorbeeld - kijkt naar hoe het lokaal bestuur gefaciliteerd wordt.

---

<sup>a</sup> In bijlage 2 is het ontwerp van het programma van de Goed Werk Plaatsen te vinden.

In het bijzonder de gemeenteraden hebben het zwaar. Van hen wordt steeds meer verwacht, maar ze bestaan veelal uit welwillende leken die aan het raadslidmaatschap invulling moeten geven naast een reguliere baan. Veel ondersteuning is er vaak niet,<sup>1</sup> terwijl de nieuwe taken voor de gemeenten vragen om een versterking van de positie van de gemeenteraad als geheel, van individuele gemeenteraadsleden en van hun ondersteuning (de griffie).<sup>a</sup>

Net als voor de decentralisaties zelf geldt voor het raadslidmaatschap dat er niet alleen sprake mag zijn van transitie: een verschuiving van taken die simpelweg betekent dat de omvang van de volksvertegenwoordigende taken toenemen. Het werk van het gemeenteraadslid is met de decentralisaties namelijk ook inhoudelijk wezenlijk veranderd (transformatie). Het gaat over grotere en andersoortige publieke vraagstukken en over meer publieke middelen dan voorheen. Dat vraagt om een sterke positionering en een krachtig zelfbewustzijn van de raad. De versterking van het gezag van gemeenteraadsleden en de gemeenteraad is tegen deze achtergrond urgent. Een ondersteunende omgeving is cruciaal voor een gezaghebbende raad.<sup>2</sup> De verhouding tussen het college van B&W en de gemeenteraad is in het kader van de gezagspositie van de raad eveneens bepalend. Neemt een college de gemeenteraad serieus als het hoogste democratische orgaan binnen het lokaal bestuur of ziet het college de raad vooral als een hindermacht of een noodzakelijk kwaad?

## **2.1 Maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen**

Er zijn diverse actuele ontwikkelingen die invloed hebben op de gezagspositie van de gemeenteraad. Wij stippen hieronder kort enkele ontwikkelingen aan.

Sinds 2015 zijn belangrijke overheidstaken gedecentraliseerd en overgedragen aan de gemeenten. Met de decentralisaties van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet zijn gemeenten een steeds belangrijker rol gaan spelen in het openbaar bestuur. Zij gaan over grotere publieke vraagstukken en meer publieke middelen. Daarmee vraagt deze decentralisatiewetgeving om een gemeenteraad die in staat is duidelijk te maken welke waarden van belang zijn voor haar gemeente en inwoners. Deze decentralisatiewetgeving vraagt

---

<sup>a</sup> De gemeenteraad gaat overigens zelf over de mate van ondersteuning. In het slot van dit rapport is daar aandacht voor.

daarnaast om een gemeenteraad die voldoende is toegerust.<sup>3</sup> De gemeenteraad heeft een ondersteunende omgeving nodig om zijn verantwoordelijkheden goed te kunnen blijven invullen.<sup>4</sup>

Door informatisering, digitalisering en het gegroeide takenpakket als gevolg van de decentralisaties ontvangen gemeenteraadsleden grote hoeveelheden informatie van het college en van de buitenwereld.<sup>5</sup> De drempel om informatie te delen met raadsleden is door de digitalisering van de afgelopen jaren steeds lager geworden. Gemeenteraadsleden hebben een goede informatiepositie nodig en moeten informatie effectief kunnen filteren en verwerken.<sup>3</sup>

De roep om en de inzet van (burger)participatie heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen binnen het lokaal bestuur.<sup>6,7,8</sup> Individuele gemeenteraadsleden en gemeenteraden als geheel moeten in staat zijn deze participatie te benutten binnen het lokale democratische proces. Tegelijkertijd moet de rol van de gemeenteraad als hoogste democratische orgaan op lokaal niveau worden bewaakt in het belang van democratische legitimiteit van beleids- en besluitvorming.

Herindelingen van gemeentegrenzen, intergemeentelijke samenwerking (gemeenschappelijke regelingen) en de invloed van beleidsnetwerken kunnen ertoe leiden dat de publieke beleidsvorming op grotere afstand van de gemeenteraad plaatsvindt. Deze bestuurlijke schaalvergroting wordt ook wel geduid als een proces van regionalisering.<sup>9</sup> De grip van lokale gemeenteraden op beleids- en besluitvorming als hoogste bestuursorgaan binnen de gemeente kan hierdoor onder druk komen te staan.

Met het oog op de omschreven ontwikkelingen wekt het geen verbazing dat de Raad voor het Openbaar Bestuur in 2016 al heeft geconstateerd dat de gemeenteraad het te druk heeft.<sup>10</sup> Raadsleden krijgen steeds meer en complexere taken, die in dezelfde tijd moeten worden

---

<sup>3</sup> De goede informatiepositie vraagt ook iets van het college en de ambtelijke organisatie. Zij dienen informatie op een adequate wijze aan te leveren bij de gemeenteraad. Daarover meer in paragraaf 4 (Analyse resultaten Goed Werk Plaatsen).



verricht.<sup>11</sup> Dit vraagt om scherpe keuzes om de volksvertegenwoordiging voldoende invulling te geven. De toegenomen complexiteit van opgaven voor de raad vraagt om een goed toegeruste raad.<sup>12,13,14</sup> Tegen deze achtergrond lijken een verbeterde toerusting en deskundigheidsbevordering van de gemeenteraad belangrijker dan ooit voor een gezagsvol optreden van de raad. De hierboven besproken maatschappelijke ontwikkelingen laten zien dat het gezagsvraagstuk rondom het raadslidmaatschap actueel en relevant is. De volgende paragraaf gaat nader in op het begrip modern gezag en wat dit betekent in de context van de gemeenteraad.

### 3. Modern gezag

#### 3.1 Gezag is veranderd: van traditioneel naar modern gezag

Het gezag van traditionele gezagsdragers als leraren, rechters en (politieke) bestuurders is anno 2021, in tegenstelling tot enkele decennia geleden, niet langer vanzelfsprekend. De invloed van instituties als kerken en verenigingen in Nederland is afgenomen, waardoor het voor individuen minder vanzelfsprekend is geworden welke normen er waarden zij erop na moeten houden. Een van de oorzaken van deze ontwikkelingen is dat de gemiddelde burger de afgelopen decennia mondiger is geworden.<sup>15</sup> Burgers weten steeds beter voor hun eigen belangen op te komen en gaan meteen op hun strepen staan als hun rechten worden geschonden. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de afkeer van gezag in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw en het neoliberalisme vanaf de jaren tachtig hebben ervoor gezorgd dat, in de woorden van Evelien Tonkens (hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector), 'gezag geen ijkpunten meer heeft'.<sup>16</sup> In het in 2012 verschenen boek *Gezagsdragers*<sup>17</sup> stellen verschillende auteurs zelfs dat er in Nederland sprake is van een algemene gezagscrisis.

Om effectief te kunnen functioneren, moeten gezagsdragers tegenwoordig stelselmatig en actief de instemming van burgers zien te winnen.<sup>18,19,20</sup> Dat vraagt dat zij hun gezag dag in, dag uit opnieuw verdienen in allerlei omstandigheden en ten overstaan van allerlei partijen, wat voor individuele gezagsdragers niet altijd een makkelijke opgave is.<sup>21</sup> De vraag hoe je als gezagsdrager

gezag kunt ontwikkelen en uit welke bronnen je daarbij kunt putten, is daarom een wezenlijk en actueel vraagstuk, dat in toenemende mate aandacht krijgt. In het kader van de gezagscrisis is er aandacht voor het gezag van publieke professionals, zoals leraren en artsen, en het gezag van politieke bestuurders en ambtsdragers, zoals ministers, burgemeesters en wethouders. Stichting Beroepseer heeft de afgelopen jaren meerdere publicaties uitgebracht over en onderzoeken gedaan naar modern gezag. Deze publicaties en studies hebben laten zien dat gezag een kwetsbaar construct is, dat met gebruik van diverse gezagsbronnen zorgvuldig moet worden opgebouwd en behouden.

Waar gezag tot enkele decennia geleden vaak gebaseerd was op hiërarchische en formele posities, moet gezag tegenwoordig grotendeels op eigen kracht en op individueel niveau worden verdiend in de relatie met gezagsverleners. Gezagsvol optreden is daarmee niet langer automatisch verbonden met het hebben van een bepaalde positie; gezag moet dag in, dag uit worden verdiend in interactie met de betrokken partijen die het gezag moeten toekennen. Door deze verandering hebben met name persoonsgebonden gezagsbronnen aan belang gewonnen. Uit empirische onderzoeken van Stichting Beroepseer en anderen blijkt dat de legitimiteit van gezagsdragers in sterke mate afhankelijk is van de manier waarop zij zelf optreden en de manier waarop zij anderen bejegenen. Ook een beroep op institutionele gezagsbronnen is van belang. Dit zijn normen en waarden waarover een grote meerderheid van de (lokale) bevolking het eens is. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om eerlijkheid, fatsoen of rechtvaardigheid. In de bundel *Gezagsdragers* uit 2012 stellen Jansen, Van den Brink en Kneyber hierover: 'Het nieuwe gezag is zich ervan bewust dat het erkend en "verdiend" moet worden. Het zoekt actief medewerking van de burgers voor "wat er dient te gebeuren" en zoekt legitimiteit in de interactie met hen.'<sup>22</sup> Dit geldt voor (publieke) ambtsdragers zoals burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen en raadsgriffiers<sup>23</sup> maar ook voor publieke professionals die in hun dagelijkse werkpraktijk voortdurend in direct contact staan met burgers.<sup>24</sup>

### 3.2 Het gezag van de gemeenteraad in de literatuur

Cachet en Verkaik (2015) constateren dat het aanzien van het raadslidmaatschap door de jaren heen is afgenomen en dat het, als gevolg van verschillende factoren, steeds meer onder druk komt te staan. Een van de oorzaken hiervan is volgens de auteurs dat de raad niet meer vanzelfsprekend gezaghebbend is. Ook voor gemeenteraadsleden is het in de (post)moderne samenleving niet meer vanzelfsprekend om te kunnen rekenen op gezag op basis van positie. Zij moeten hun gezag zelfstandig verdienen. Gemeenteraadsleden moeten hun gezag ontleen aan hun persoonlijke optreden en hun prestaties.<sup>25</sup>

In de hedendaagse samenleving is de kwaliteit van het raadswerk bepalend voor het gezag van raadsleden en de gemeenteraad als geheel. Volgens Cachet en Verkaik (2015) wordt die kwaliteit vooral bepaald door persoonlijke eigenschappen en competenties zoals communicatievaardigheden, opleidingsniveau, een zeker natuurlijk gezag en raadservaring.

Ook in de publicatie *Trots op de Raad* (2017) wordt stilgestaan bij de gezagspositie van de raad. Als gevolg van de democratisering en het daarmee gepaarde antiautoritaire denken zijn gezagsposities geërodeerd. Dat geldt ook voor politieke gezagsdragers zoals gemeenteraadsleden. Raadsleden moeten hun positie continu bewijzen tegenover steeds mondiger burgers.<sup>26</sup> Zij zullen zelf hun gezag moeten verdienen. In *Trots op de Raad* worden naast deze algemeen maatschappelijke ontwikkeling ook andere oorzaken genoemd voor de afname van het gezag van gemeenteraadsleden:

- Het schadelijke effect van integriteitskwesties en politieke crises.
- Het gegeven dat raadsleden gemakkelijk kunnen worden benaderd door de opkomst van nieuwe sociale media (horizontalisering).
- De afname van het probleemoplossend vermogen van de raad als gevolg van complexer wet- en regelgeving, regionalisering en bezuinigingen op ondersteuning en opleiding van de raad.

- Een laag vertrouwen van burgers in het lokaal politiek-bestuurlijke systeem. Dit lage systeemvertrouwen blijkt o.a. uit de lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen.
- De onbekendheid bij de burger over het functioneren van het lokaal bestuur.

Ook bestuurskundige Karsten constateert dat het gezag van de raad onder druk staat. Dit ligt volgens hem niet aan de representatieve democratie als ideaalmodel dat brede steun geniet bij burgers maar aan lokale volksvertegenwoordigers zelf. Het algemene vertrouwenscijfer in politici en politieke partijen is laag. Er is geen sprake meer van vanzelfsprekend gezag. Gemeenteraadsleden moeten als individu hun gezag op eigen kracht verdienen, aldus Karsten. De term gezag moet daarbij vooral begrepen worden als het bereiken van een zekere inhoudelijke overeenstemming. Burgers hoeven het niet volledig eens te zijn met de besluiten van de gemeenteraad, maar er moet wel begrip zijn voor de gemaakte overwegingen.<sup>27</sup> Volgens Karsten ontbreekt het daaraan: “Er is een mismatch tussen de overtuigingen van de burger en de opvattingen van de gemeenteraad. Er is gezagsafstand en die moeten raadsleden overbruggen.” Gemeenteraadsleden kunnen tot inhoudelijke overeenstemming en daarmee tot gezag komen als:

- Zij actief contact zoeken met burgers om hun opvattingen te leren kennen.
- Zij laten zien waar de gemeenteraad invloed op kan uitoefenen en het verschil kan maken, en waar niet. Dat kunnen raadsleden doen door inzicht te bieden in de mogelijkheden én onmogelijkheden van het raadslidmaatschap.
- Zij kunnen gebruikmaken van een goede raadscommunicatie. Raadscommunicatie speelt voor de realisering van de bovenstaande twee punten een belangrijke rol.

In de publicatie *De bestuurlijke rol van de raad* (2018)<sup>28</sup> komt naar voren dat gemeenteraadsleden gezag belangrijk vinden voor hun handelen en optreden. In dezelfde publicatie stelt bestuurskundige Gossink dat een te sterke politisering van de gemeenteraad het gezag van de raad ondermijnt. Het politiseren van ieder debat en van iedere keuze doet het gezag van de raad geen goed: “Zo wordt in sommige gemeenten alles wat de raad aanraakt politiek: procedures, vergaderingen in het presidium, de benoemingsprocedure voor de nieuwe burgemeester. Het

effect, door niemand gewild, is uiteindelijk dat de spelers zich verliezen in een politiek spel dat loszingt van de rol van de raad als (gezaghebbend) hoofd van de gemeente.” Een gemeenteraad die zich opstelt als algemeen bestuur kan het college eenvoudiger in de rol van opdrachtnemer plaatsen, aldus Gossink. Ook in een advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur wordt geconcludeerd dat overmatige politisering nadelig is voor het gezag van de gemeenteraad.<sup>29</sup> Burgers niet zitten te wachten op raadsleden die voortdurend politieke strijd met elkaar voeren. Zij willen dat de raad in en na overleg met de samenleving lokale problemen oplost en besluiten neemt over maatschappelijke opgaven.<sup>30</sup> Dit bestuurlijke presteren past binnen de omschrijving van het begrip modern gezag. Ook uit andere onderzoeken komt naar voren dat een overmatige politisering nadelig is voor het gezag van de gemeenteraad.<sup>31</sup>

De Raad voor het Openbaar Bestuur constateert een dalend gezag van gemeenteraden.<sup>32</sup> Het wordt volgens de ROB steeds moeilijker voor raadsleden om de rol van volksvertegenwoordiger in te vullen en namens inwoners te spreken. Dit komt onder andere door electorale ontwikkelingen: de lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen, het gegeven dat burgers zich bij lokale verkiezingen vooral laten leiden door landelijke politieke ontwikkelingen en dat slechts een marginaal deel van de kiezers lid is van een (lokale) politieke partij. Naast electorale ontwikkelingen daalt het gezag van de raad omdat burgers in toenemende mate zelf publieke problemen oplossen. Door deze en andere ontwikkelingen zijn gemeenteraadsleden kwetsbaar. Zij worstelen met de afnemende legitimiteit en het dalend gezag.<sup>33</sup> De ROB ziet grotere zichtbaarheid van de gemeenteraad als een oplossing voor dit gezagsprobleem. Raadsleden zouden zich meer moeten richten op hun externe volksvertegenwoordigende rol door meer contact te leggen met de lokale samenleving en te investeren in relaties met (groepen) burgers. Op die manier kunnen raadsleden de problemen van burgers verwoorden en beter diverse belangen vertegenwoordigen en afwegen. Om deze zichtbaarheid te realiseren hebben raadsleden voldoende tijd nodig. Dit vraagt om een effectief en efficiënt functioneren binnen het gemeentehuis, zo stelt de ROB: “Natuurlijk hebben gemeenteraadsleden veel contact met groepen in de samenleving. Maar het vraagt meer tijd en energie dan zij er nu vaak aan (kunnen) besteden. Het opbouwen van een betekenisvolle dialoog met delen van de bevolking moet vaak

wijken voor de deelname aan het gemeentelijke vergadercircuit en aan het overleven van een tsunami aan vergaderstukken.”

Ook Van Ostaaijen (2016) benadrukt het belang van zichtbaarheid voor het gezag van de gemeenteraad. Net als voor burgemeesters en wethouders is het voor raadsleden essentieel dat hun optreden zichtbaar is om lokaal draagvlak voor hun handelen en besluiten te krijgen. Ondanks het gegeven dat raadsleden direct door lokale burgers worden verkozen is de gezagsband tussen inwoners en de gemeenteraad niet vanzelfsprekend. Als hoogste bestuursorgaan en dankzij de directe democratische legitimatie heeft de gemeenteraad een bijzondere positie. In essentie is de gemeenteraad de verbinder tussen de lokale bevolking en het dagelijkse gemeentebestuur, zo stelt Van Ostaaijen (2016). De relaties raad-college en raad-lokale samenleving staan in de praktijk echter regelmatig onder druk: “Aan de ene kant heeft de raad te maken met de lokale samenleving die minder vaak naar de stembus gaat, maar wel steeds mondiger wordt en zelf initiatief neemt. Aan de andere kant heeft hij te maken met het dagelijks bestuur dat een dominante rol binnen de gemeentepolitiek speelt.” Het is aan gemeenteraden zelf om van betekenis te blijven in het gemeentehuis en in het maatschappelijke veld.<sup>34</sup>

### **3.3 Gezag en dit verkennende onderzoek**

De bovenstaande bespreking van de literatuur over modern gezag en de contextschets (paragraaf 2) laten zien dat het gezag van de raad in toenemende mate onder druk staat, in relatie tot het college en in relatie tot de burger. Dit gegeven is de aanleiding geweest voor dit verkennende onderzoek. Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat ook voor gemeenteraadsleden geldt dat zij niet meer kunnen rekenen op traditioneel gezag maar dat zij eigenstandig gezag moeten verdienen (modern gezag). Dat roept de vraag op hoe de gemeenteraad gezag kan verdienen. Daarover hebben de deelnemers tijdens de vier Goed Werk Plaatsen gesproken aan de hand van de volgende hoofdvraag:

***Wat is er nodig om het gezag van de gemeenteraad te versterken?***

In de vier deelnemende gemeenten is deze hoofdvraag voorgelegd in het kader van twee relevante gezagsarena's: de gemeentelijke organisatie (college en ambtelijke organisatie) en de lokale samenleving. Voordat de deelnemers met elkaar in gesprek gingen over deze hoofdvraag hebben zij een introductie over modern gezag en het gezag van de gemeenteraad gekregen die samenvalt met de in deze paragraaf beschreven kennis en inzichten.

#### 4. Analyse resultaten Goed Werk Plaatsen

Tijdens de Goed Werk Plaatsen zijn de deelnemers aan de hand van voorkennis (bestaand onderzoek en kennis van de lokale situatie) met elkaar in gesprek gegaan over wat er concreet nodig is om het gezag van de gemeenteraad in de eigen gemeente te versterken. In twee rondes werd er gebrainstormd over kansrijke ideeën, die vervolgens werden geprioriteerd en geconcretiseerd. In de derde ronde schoven een aantal inwoners aan. Zij gaven hun perspectief op de ideeën die tijdens de bijeenkomst waren verzameld en voegden daar nieuwe aan toe. In de gesprekken werd onderscheid gemaakt tussen de verschillende arena's die relevant zijn voor het gezag van de raad: (1) de gemeentelijke organisatie (het college en de ambtelijke organisatie) en (2) de lokale samenleving.

In deze paragraaf geven wij de belangrijkste resultaten van de Goed Werk Plaatsen weer. De opbrengsten zijn door Stichting Beroepseer onderverdeeld in een aantal thema's die in alle gemeenten aan de orde zijn gekomen. Aan ieder thema zijn concrete uitwerkingen toegevoegd waar ook andere gemeenten praktisch mee aan de slag kunnen. Een investering in de hieronder besproken 5 thema's zou volgens de deelnemers van de Goed Werk Plaatsen significant kunnen bijdragen aan het gezag van de gemeenteraad.

## Gezagsarena 1: De lokale samenleving

### 4.1 De zichtbaarheid van de raad

Een vergroting van de zichtbaarheid van de gemeenteraad kan sterk bijdragen aan het gezag van gemeenteraden en individuele raadsleden. Deze conclusie is door de deelnemers en inwoners tijdens iedere Goed Werk Plaats getrokken. De gemeenteraad moet zichtbaarder en daarmee toegankelijker worden voor burgers. De rol van de gemeenteraad en het werk van raadsleden is te onbekend, en onbekend maakt onbemind. Door burgers (meer) op te zoeken en actief te informeren over wat er speelt, kan het lokale publieke debat gestimuleerd worden. Door de kennis over de raad en de actuele beleidsthematiek bij de lokale bevolking te vergroten, kun je ook het gezag van de raad vergroten. Burgers zien dan dat de raad over voor hen belangrijke en relevante thema's beslist, aldus meerdere deelnemers en inwoners. De zichtbaarheid van de raad kan op een aantal manieren worden vergroot:

- **Versterk raadscommunicatie**

De raadscommunicatie moet versterkt worden door een uitbreiding van de activiteiten en een duidelijke communicatiestrategie. Hierbij is het van belang gebruik te maken van offline en online media. De raadscommunicatie kan in de lokale bladen worden geplaatst en worden opgehangen op plaatsen waar veel inwoners komen (bijvoorbeeld het prikbord van de voetbalkantine). Daarnaast moet de raad zichtbaar worden op diverse platforms van de sociale media (denk hierbij bijvoorbeeld aan Facebook, LinkedIn en andere platforms). Er kan gebruikgemaakt worden van filmpjes of vlogs. Naast het gebruik van de media kunnen er ook fysieke of digitale informatieavonden georganiseerd worden. Intensievere raadscommunicatie kan de raad lokaal zichtbaarder maken. De deelnemers van de Goed Werk Plaatsen denken dat het investeren in raadscommunicatie een proces is van de lange adem maar dat het uiteindelijk zijn vruchten zal afwerpen in de vorm van een sterke lokale democratie en toegenomen burgerbetrokkenheid. De raadscommunicatie kan gaan over 1) het raadswerk (wat is en doet de raad?) en 2) over inhoudelijke beleidsthema's.



### ***1) Maak inzichtelijk wat de gemeenteraad is en doet***

Het gezag van de raad kan toenemen als inzichtelijk wordt wat de raad betekent voor de lokale samenleving. Wat is en doet een gemeenteraad eigenlijk en hoe worden besluiten genomen? Hoe verhoudt de raad zich tot andere spelers in de lokale democratie (bv. burgemeester, wethouders, ambtenaren)? Hoe geven raadsleden betekenis aan problemen en vragen van inwoners? Deze raadscommunicatie kan inzichtelijk maken dat raadsleden afwegingen moeten maken en dat zij dus niet alle maatschappelijke partijen of burgers gelijk kunnen geven. Het gaat hierbij dus om raadscommunicatie die in algemene zin gaat over het werk van gemeenteraadsleden en wat dat werk voor burgers kan betekenen. Bij een deel van de burgers is dit onbekend terrein. Deze raadscommunicatie kan ook duidelijk maken waar de grenzen van de invloed van de raad liggen. Dit noemen de deelnemers verwachtingsmanagement. Waar beslist de raad wel over en waarover niet?

### ***2) Burgers inhoudelijk informeren over beleidsthema's***

Door de raadsagenda tijdig te communiceren richting de lokale samenleving weten burgers wat er speelt en waar de gemeenteraad over gaat besluiten. Er kan gericht gecommuniceerd worden richting groepen burgers of belanghebbenden. Deze raadscommunicatie moet de burger op een toegankelijke manier inzicht bieden in wat er op de agenda van de gemeenteraad staat: waar gaan de voorstellen over? Waarom is dat van belang? Welk besluit ligt er voor? Tijdens en/of na het besluitvormingsproces kan door middel van eenvoudige raadscommunicatie inzicht geboden worden in de besluiten door uit te leggen welke afwegingen er aan een besluit ten grondslag liggen. Hoe verliep de vergadering? Welke standpunten waren er? Welk besluit is er genomen en waarom? Op dit vlak is volgens de deelnemers veel winst te behalen. Het is belangrijk om bij dit type inhoudelijke raadscommunicatie een eerlijk, open, feitelijk en realistisch beeld te geven. Deze transparantie rondom besluitvorming zal zorgen voor meer gezag in de lokale samenleving, aldus de deelnemers.<sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> Het is niet alleen zaak burgers te informeren maar ook om hen uit te nodigen om mee te praten en hen actief te betrekken. Daarover gaat het tweede thema: informele burgerparticipatie (pagina 11).

- **Zoek actief contact als raadslid**

De zichtbaarheid van gemeenteraden kan worden vergroot doordat raadsleden zelf meer het contact met burgers en maatschappelijke organisaties zoeken. Raadsleden kunnen lokaal meer zichtbaar worden door middel van werkbezoeken aan burgerbewegingen en maatschappelijke organisaties. De raadscommunicatie moet dus niet alleen gericht zijn op informeren maar tevens op het ophalen van geluiden/input bij burgers/de lokale samenleving. Een concreet idee is om als gemeenteraad het initiatief te nemen om burgers uit te nodigen om eens te komen kijken in de raadszaal (het project Gast van de raad is hier een voorbeeld van). Dit kan een middag/avond zijn die gaat over wat de raad is en doet, bijvoorbeeld met een rondleiding en een presentatie. Een ander concreet idee is om raadsleden zichzelf aan te laten bieden als gastspreker. Zo kun je op locatie vertellen wat je als raadslid doet en kunt betekenen voor de lokale samenleving. In het kader van de zichtbaarheid is het verstandig om de lokale media bij dit soort activiteiten te betrekken. Zo kunnen de lokale media hun rol pakken in de lokale democratie en daar ook consequent en constructief over berichten.

- **Zet de griffie in voor de versterking van de raadscommunicatie**

Bij de intensivering van de raadscommunicatie kan de griffie een belangrijke rol spelen aangezien de griffie er in het bijzonder is ter ondersteuning en profilering van de raad. Het is dan ook van belang dat gemeenteraden zichzelf een goede ondersteuning gunnen (daarover in het slot van dit rapport meer).

- **Concrete ideeën met betrekking tot de raadscommunicatie<sup>a,b</sup>:**

- Het actief communiceren van de termijnagenda (offline en online).
- Het verspreiden van periodieke nieuwsbrieven (algemeen en thematisch).

---

<sup>a</sup> Deze en andere concrete ideeën zijn in de individuele op maat gemaakte rapportages voor de deelnemende gemeenten nader uitgewerkt.

<sup>b</sup> Concrete ideeën betreffende het vergroten van zichtbaarheid zijn gebaseerd op de aanname dat het bieden van inzicht in het werk van de raad en de manier waarop publieke afwegingen worden gemaakt het gezag van de raad zal vergroten. Er wordt als het ware begrip gecreëerd bij de lokale bevolking voor de publieke belangenafwegingen. Deze aanname en de ideeën die er uit voortvloeien zijn in alle vier de Goed Werk Plaatsen door de deelnemers aan de orde gebracht.

- Het plaatsen van digitale borden waar de termijnagenda inclusief uitleg te zien is.
- Uitnodigen lokale media om met hen in gesprek te gaan over wat je als raad belangrijk vindt en wil uitdragen/bereiken.
- Maak van raadsvoorstellen een publieksversie voor inwoners en media, waarin helder en begrijpelijk staat beschreven waar het om gaat, welke keuzes voorliggen, inclusief de afwegingen die worden gemaakt.

## 4.2 Informele burgerparticipatie

Naast formele burgerparticipatie kan er een laagdrempelige informele burgerparticipatie worden georganiseerd. Het gezag van de raad kan worden vergroot door burgers op informele wijze actief te betrekken bij de lokale democratie, zo stellen de deelnemers tijdens de groepsgesprekken. Hiermee laat de raad namelijk zien voeling met de lokale samenleving te hebben en de inbreng van burgers serieus te nemen. Het is voor het gezag van de raad belangrijk om thema's, problemen, kennis en geluiden bij burgers op te halen alvorens een stelling of standpunt in te nemen. De raad kan tot een gezagsvol optreden komen als zij zich probeert te verplaatsen in burgers en te redeneren vanuit hun positie.

- **Maak een doordacht plan om informele burgerparticipatie te organiseren**

Het is complex om informele burgerparticipatie op een goede manier te organiseren, zo komt naar voren tijdens de vier Goed Werk Plaatsen. Hoe kun je deze burgerbetrokkenheid organiseren en welke methoden pas je toe? Tijdens de groepsgesprekken werd de nadruk gelegd op het belang van het informele karakter van burgerparticipatie zodat het voor burgers laagdrempelig is om deel te nemen. Raadsleden kunnen tijdens bijeenkomsten rondom een beleidsthema in gesprek gaan met burgers. Tijdens de bijeenkomsten wordt er informatie verstrekt maar er wordt ook input van burgers opgehaald. Het is zaak inwoners zo vroeg mogelijk in het beleidsproces te betrekken, in de beleidsvormende fase wanneer er nog gesproken wordt over de visie of koers. Het vroeg betrekken van burgers/belanghebbenden bij plannen of besluiten vergroot het toekomstige draagvlak. Daarnaast is het van belang om duidelijke kaders te stellen: waar gaat de gemeente(raad) wel over en waarover niet? Wat kan wel en wat kan niet? Het is belangrijk om helder aan te geven wat je als raad met de inbreng

gaat doen en om daarover een terugkoppeling te verzorgen. Dat draagt volgens de deelnemers bij aan het gezag van de raad. Daarnaast is het van belang met deze bijeenkomsten te proberen 'de stille meerderheid' te bereiken in plaats van de 'usual suspects' die de wegen van de formele burgerparticipatie al goed weten te vinden. Niet iedere burger is immers sterk politiek betrokken, maar wel iedere burger wordt direct of indirect geraakt door gemeentebesleid. Het is belangrijk dat burgers het gevoel hebben dat de raad er voor iedereen is, zo geven de deelnemers aan.

- **Organiseer participatiebijeenkomsten**

Tijdens de Goed Werk Plaatsen zijn er meerdere concrete voorstellen gedaan betreffende het organiseren van informele participatiebijeenkomsten.

- **Thematische rondetafelgesprekken**

Er is het voorstel gedaan om thematische rondetafelgesprekken of een politiek café met burgers te organiseren aan de voorkant van een beleidsvormingsproces. Tijdens deze bijeenkomsten gaan raadsleden in gesprek met burgers over een actueel beleidsthema. Je kunt bijvoorbeeld jaarlijks enkele relevante en aansprekende hoofdthema's uitkiezen en dit offline en online breed communiceren. Burgers ontvangen vervolgens beknopte informatie ter voorbereiding van het rondetafelgesprek zodat zij goed geïnformeerd in gesprek kunnen gaan met hun lokale volksvertegenwoordigers. Tijdens de bijeenkomsten kunnen er ook opiniepeilingen en publieke debatten worden georganiseerd.

- **Visietour**

Aan het begin van een raadsperiode kan de raad een visietour organiseren om op de belangrijke beleidsthema's lokale kennis/informatie en concrete suggesties op te halen. Tijdens de tour gaan raadsleden met burgers, maatschappelijke partijen en belanghebbenden in gesprek. Aan het begin van de tour kan de langetermijnagenda van de raad actief worden gedeeld met de lokale samenleving. Zo weten burgers wanneer welk onderwerp aan de orde komt. Dit draagt bij aan de zichtbaarheid en betrokkenheid van burgers. Een agendacommissie kan hierin een belangrijke rol spelen.

## Gezagsarena 2: De gemeentelijke organisatie

### 4.3 Constructief dualisme

Uit de vier Goed Werk Plaatsen komt duidelijk naar voren dat constructief dualisme een positieve invloed heeft op de gezagspositie van de gemeenteraad en zijn individuele raadsleden. Er is sprake van constructief dualisme als er een constructieve wisselwerking is tussen het college en de ambtelijke organisatie enerzijds en de gemeenteraad anderzijds. Dat wil zeggen dat er respect is voor ieders rol binnen de lokale democratie en dat men elkaar optimaal probeert te faciliteren in die rol. Dat betekent dat het college als dagelijks bestuur probeert de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan en algemeen bestuur optimaal in zijn rol en positie te faciliteren.<sup>a</sup> Ondanks het gegeven dat er een meerderheid is hecht het college sterk waarde aan de volksvertegenwoordigende taak van het hoogste democratische orgaan van het lokaal bestuur. Het college wil de raad bijvoorbeeld bewust in positie brengen door hem tijdig en volledig te informeren in beleids- en besluitvormingsprocessen. Het college kan daardoor samen met de volledige raad focus aanbrengen op beleidsthema's en ambities en prioriteiten stellen.

Constructief dualisme vraagt om een constructieve houding bij coalitiepartijen, zo geven de deelnemers aan. Zij moeten oppositiepartijen hun inbreng gunnen en hun voorstellen serieus wegen. Dit vraagt om een doorbreking van een te rigide coalitiepolitiek en een verschuiving naar een volksvertegenwoordigende politiek. Van 'de meeste stemmen gelden' naar een besluitvormingsproces waarin zoveel mogelijk geluiden vanuit de gemeenteraad worden meegewogen en waar mogelijk meegenomen in de besluitvorming.<sup>b</sup> De raadsdebatten kunnen meer inhoudelijk worden als een al te sterke coalitiepolitiek wordt doorbroken, aldus de deelnemers. Coalitiepartijen kunnen dan ongeacht de samenstelling van het college op inhoud

---

<sup>a</sup> De burgemeester kan als voorzitter van de gemeenteraad en als voorzitter van het college van B&W een belangrijke rol spelen in de totstandkoming van constructief dualisme.

<sup>b</sup> Binnen dit constructief dualisme neemt het college van B&W de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging serieus en ziet het de raad tevens als een gezonde tegenmacht.

debatteren.<sup>9</sup> Dit maakt de lokale politiek aantrekkelijker voor burgers, zo verwachten de deelnemers.

- **Organiseer reflectieve gesprekssessies lokale democratie**

Het is volgens de deelnemers van de Goed Werk Plaatsen een goed idee om structureel ontmoetingen te organiseren tussen collegeleden, beleidsambtenaren en gemeenteraadsleden. Tijdens gesprekssessies kunnen zij reflecteren op het lokale democratische besluitvormingsproces, de verschillende rollen binnen de lokale democratie en hoe je elkaar daarin optimaal kunt faciliteren. Deze gesprekken zijn nuttig omdat zij volgens de deelnemers kunnen bijdragen aan rolverduidelijking en procesverheldering. Daarnaast zijn deze ontmoetingen waardevol omdat raadsleden door het laagdrempelige contact eerder bij de beleidsvorming betrokken kunnen worden. Een helder ontwerp van de gespreksvorm is voor deze concrete suggestie van belang. De gespreksvorm moet zijn gericht op de dialoog en op het stellen van (kritische) vragen over rollen en processen. Men kan daar waar mogelijk/wenselijk ook reflecteren op inhoudelijke dossiers (passend binnen de verschillende rollen).

- **Maak contact tussen raadsleden en ambtenaren laagdrempelig**

Investeren in de relatie tussen raad en ambtenarij wordt gezien als een belangrijk verbeterpunt wat betreft de gezagspositie van de raad. Door je als raad te verdiepen in het werk van ambtenaren en vice versa ontstaat er een zekere wederkerigheid. Binnen de gemeentelijke organisatie zou er meer open en informeel contact tussen raadsleden en ambtenaren mogen zijn. Dit contact zal volgens de deelnemers resulteren in meer wederzijds begrip voor ieders rol en behoeften binnen de lokale democratie. Je komt er dan ook achter wat je voor elkaar kunt betekenen, ieder in zijn eigen rol. Informeel contact maakt het voor raadsleden daarnaast eenvoudiger om in het kader van het recht op ambtelijke bijstand informatie te verkrijgen. Het informele contact kan eenvoudig worden gerealiseerd door raadsleden eenvoudige fysieke toegang te geven tot het gemeentehuis en ambtenaren.

---

<sup>9</sup> Deze meer inhoudelijke debatten passen bij enkele recente publicaties die aandacht vragen voor het belang van het politiseren van de gemeenteraad (Boogaard & Elzinga, 2021; Schulz et al., 2019). Overmatige politisering is echter nadelig voor het gezag van de gemeenteraad, zo is gebleken in paragraaf 3 van dit rapport.

Raadsleden kunnen een afspraak maken of even binnenwandelen om informatie over bepaalde thema's te verkrijgen. Op deze manier kan de raad de ambtelijke organisatie beter benutten om zich inhoudelijk te laten ondersteunen en vat te krijgen op complexe dossiers. Voor een vruchtbare uitwerking van deze concrete suggestie is het belangrijk dat ambtenaren en raadsleden de grenzen van hun eigen rol goed kennen.

- **Cursus lokale democratie voor ambtenaren**

Een concreet idee is om ambtenaren een (interne) cursus aan te bieden over het lokale democratische proces en de positie en rol van de gemeenteraad daarin. Hierdoor kunnen het ambtelijk werk en ambtelijke (beleids)stukken beter aansluiten op het functioneren en de processen van de gemeenteraad.

#### **4.4 Tijdig betrekken van de raad in het beleidsproces**

Het is belangrijk voor het gezag van de raad om de raad tijdig in het beleidsproces te betrekken. Dit punt hangt sterk samen met en komt voort uit het reeds besproken constructief dualisme. Dit investeringspunt is echter dusdanig vaak aan de orde gekomen en benadrukt tijdens de Goed Werk Plaatsen dat het in dit rapport separaat wordt behandeld. De raad moet tijdig betrokken worden zodat zij inhoudelijk kan meedenken over en bijsturen op beleidsthema's. De raad mag namelijk geen 'stempelmachine' worden die alleen nog wordt geconfronteerd met 'dichtgetimmerde' plannen zodat zijn leden alleen nog kunnen 'tekenen bij het kruisje'. De deelnemende raadsleden geven aan tijdig betrokken te willen worden bij het beleids- en besluitvormingsproces zodat zij kunnen meedenken en meebeslissen over de visie, de koers of richting die ten grondslag ligt aan lokaal beleid. Op die manier kan de raad werkelijk invulling geven aan zijn volksvertegenwoordigende rol. Tijdige en actieve betrokkenheid geeft de raad de ruimte om mee te werken aan creatieve oplossingen voor lokale problemen. De raad kan dan aan de voorkant invloed uitoefenen op beleid en uitvoering. De raad gaat namelijk over alles en kan op ieder beleidsthema bepalen wat de koers is.<sup>35</sup>

- **Werk met startnotities die scenario's presenteren**

Aan de hand van startnotities, peilnotities of dilemmanota's<sup>a</sup> kan de raad eerder en sterker inhoudelijk betrokken worden bij beleidsthema's. Het werkt als volgt: het college legt meerdere scenario's betreffende een bepaald beleidsthema voor aan de raad om het debat los te maken en inhoudelijke inbreng op te halen. Hierdoor kunnen verschillende perspectieven die in de raad leven al vroeg in het beleidsproces worden gehoord en meegewogen. Met een startnotitie maak het college de fundamentele keuzes/hoofdlijnen inzichtelijk voor raadsleden en zo betreft het de raad bij de koersbepaling. Een dergelijke notitie moet inzicht geven in de fundamentele keuzes en scenario's die er zijn, en de raad de gelegenheid geven hierover een geïnformeerd oordeel te vormen. De inbreng en invloed van de verschillende raadsfracties en individuele raadsleden wordt hiermee groter en dat kunnen zij vervolgens ook laten zien aan inwoners. Door met startnotities te werken kan het raadsdebat op de inhoud worden gevoerd en heeft de raad de kans meer regie te nemen in het stellen van prioriteiten.

- **Werk met een langetermijnagenda en kwalitatieve stukken**

Door met een langetermijnagenda te werken weten raadsleden tijdig welke thema's op de lange termijn aan bod komen. Zij kunnen zich hierop dan gedegen inhoudelijk voorbereiden. Raadsleden kunnen dan meer tijd steken in de voorbereiding van de beleidsvormende (beeld- en oordeelsvormende) fase van het beleidsproces. Een agendacommissie kan hierbij een belangrijke rol spelen. Deze ingreep geeft de raad als hoogste bestuursorgaan daarnaast de kans zelf de regie te pakken op de agendavorming in plaats van de collegeagenda te volgen. Naast het tijdig communiceren van de langetermijnagenda speelt de kwaliteit van raadsvoorstellen van het college een belangrijke rol. Het gaat volgens de deelnemende raadsleden dan om heldere en bondige notities waarin een vraagstuk adequaat wordt omschreven en waarin verschillende scenario's en afwegingen duidelijk worden gepresenteerd. Deze slag kan raadsleden enorm helpen om hun rol effectiever en efficiënter in te vullen. Deze concrete suggesties

---

<sup>a</sup> Deze termen zijn door de deelnemers tijdens de verschillende Goed Werk Plaatsen gebruikt maar komen op hetzelfde concept neer.



(langetermijnagenda en kwaliteit stukken) passen binnen het constructief dualisme waarin het college de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan goed wil positioneren door hem tijdig en volledig te informeren.

Deze ingrepen kunnen tevens een verzanding in details tijdens raadsvergaderingen voorkomen. Meerdere deelnemers aan de Goed Werk Plaatsen ervaren dat raadsvergaderingen op een te sterk detailniveau worden gevoerd. De echte inhoud valt daarmee weg. Dit lijkt een gevolg van de toegenomen complexiteit van meerdere beleidsthema's. Het is dan ook noodzakelijk om de raad te ondersteunen en mee te nemen in deze thema's en duidelijk te maken wat de hoofdlijnen zijn/wat de grote keuzes of vraagstukken zijn. Zo kun je voorkomen dat gemeenteraden verzanden in te detaillistische raadsvergaderingen.

#### **4.5 Kwalitatief raadswerk**

Raadsleden hebben gezag ten opzichte van het college en de ambtelijke organisatie als zij laten zien dat zij beschikken over kennis van lokale democratische processen en inhoudelijke deskundigheid, zo is naar voren gekomen tijdens de Goed Werk Plaatsen. Een raadslid moet dus over bepaalde competenties beschikken om kwalitatief raadswerk te kunnen leveren. Een gezagsvol optreden wordt onder andere gekenmerkt door een persoonlijk optreden op basis van kennis van lokale democratische processen en inhoudelijke deskundigheid, zo stellen meerdere deelnemende raadsleden. Het gezag van een raadslid neemt af als hij te algemeen, te gedetailleerd, te sterk gericht op de korte termijn of te sterk op basis van de waan van de dag reageert op beleid, besluiten of voorstellen. Hoe hoger het niveau van individuele raadsleden, hoe meer gezag de gemeenteraad als geheel zal vergaren, aldus de deelnemers. Dat neemt niet weg dat een raadslid als volksvertegenwoordiger ongeacht inhoudelijke expertise iedere vraag kan stellen die hij of zij wil stellen.<sup>36</sup> Die vragen kunnen gaan over algemene uitgangspunten of waarden die ten grondslag liggen aan beleidskeuzes of over de concrete uitvoering van beleid in de praktijk.

- **Investeer in een goede toerusting en deskundigheidsbevordering van de raad**

Er mag geïnvesteerd worden in de ontwikkeling van (nieuwe) raadsleden. Raadsleden dienen permanent te leren en ontwikkelen. Dat geldt voor zittende en nieuwe raadsleden. De deelnemers van de Goed Werk Plaatsen opperen het idee om iedere bestuurstermijn en bij het aantreden van een nieuw raadslid te investeren in kennis en vaardigheden. Dat kan door gebruik te maken van het opleidingsaanbod van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. De griffie kan gebruik van dit aanbod stimuleren. Daarnaast kan de griffie een eigen lokale (start)cursus voor raadsleden aanbieden.<sup>a</sup> Hierin kan aandacht zijn voor onderwerpen zoals het samenspel van de lokale democratie, de Gemeentewet, het beleidsvormingsproces en integriteit. Het is voor het gezag van de raad van belang dat raadsleden het lokale democratische proces goed kennen. Met deze kennis kunnen zij bijvoorbeeld op een goede manier gebruikmaken van wettelijke instrumenten zoals een motie of een amendement. Daarnaast is het belangrijk dat zij voldoende inhoudelijke kennis hebben over de dossiers waarover zij gaan.

- **Omgangsvormen en integriteit**

Omgangsvormen worden door de deelnemers gezien als belangrijke basis voor intern en extern gezag. Volksvertegenwoordigers hebben een voorbeeldfunctie. Hoe raadsleden, collegeleden en ambtenaren onderling met elkaar omgaan stelt een voorbeeld naar elkaar en naar de lokale samenleving. Gezag moet je verdienen en dat doe je door goede omgangsvormen voor te leven binnen de lokale democratie. Dan win je ook aan gezag bij burgers, zo stellen de deelnemers. Voorbeeldgedrag in brede zin is van groot belang voor het gezag van de raad. Integriteitkwesities rondom individuele raadsleden of fracties zijn funest voor het vertrouwen in en daarmee het gezag van de raad als geheel.

---

<sup>a</sup> De raad dient zelf zorg te dragen voor een sterke griffie en kan hiertoe het initiatief nemen.

## 5. Slot

### 5.1 Voldoende gespreksstof

In deze eindrapportage zijn de belangrijkste opbrengsten van het verkennend onderzoek Het gezag van de gemeenteraad samengevat en geanalyseerd. In de gemeenten Drechterland, Oldambt, Emmen en IJsselstein zijn de deelnemers onder begeleiding van Stichting Beroepseer met elkaar in gesprek gegaan om eerste antwoorden te vinden op de vraag: Wat is er nodig om het gezag van de gemeenteraad te versterken? De deelnemers hebben concrete ideeën en vervolgstapjes geformuleerd die de gezagspositie van hun eigen gemeenteraad volgens hen kunnen versterken. In paragraaf 4 van dit rapport zijn de belangrijkste opbrengsten van de Goed Werk Plaatsen inclusief aanbevelingen en concrete vervolgstapjes beschreven. Deze zijn relevant voor alle gemeenteraden in Nederland. Deze eindrapportage biedt namelijk ruim voldoende stof voor andere gemeenten, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Vereniging van Griffiers om zelf het gesprek te voeren over het gezag van de raad en wat er lokaal nodig is om het te versterken.

Vanwege diverse maatschappelijke ontwikkelingen is (overheids)gezag niet meer vanzelfsprekend. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van traditioneel naar modern gezag. Deze en verschillende andere maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat het gezag van gemeenteraden in Nederland onder druk staat, binnen de gemeentelijke organisatie en in de lokale samenleving.

In paragraaf 4 van dit rapport zijn een vijftal thema's omschreven waarin geïnvesteerd kan worden om het gezag van gemeenteraden te versterken: 1) de zichtbaarheid van de raad, 2) informele burgerparticipatie, 3) constructief dualisme, 4) het tijdig betrekken van de raad in het beleidsproces en 5) kwalitatief raadswerk. Bij ieder thema zijn op basis van de Goed Werk Plaatsen meerdere concrete ideeën geformuleerd hoe in deze thema's kan worden geïnvesteerd binnen de gemeentelijke organisatie en in verhouding tot de lokale samenleving.

## 5.2 Aanbevelingen

### - **Gezag in de gemeentelijke organisatie**

Om het gezag van de raad binnen de gemeente (richting college en ambtenaren) te versterken adviseren wij in te zetten op constructief dualisme en het vroegtijdig betrekken van de raad bij de beleidsvormende fase van het besluitvormingsproces. Reflectieve gesprekssessies lokale democratie en startnotities die scenario's presenteren lijken kansrijke ideeën om te investeren in deze aandachtsgebieden. Tijdens de Goed Werk Plaatsen was er een breed draagvlak voor deze interventies. Zie paragraaf 4 voor de nadere uitwerking van deze ideeën.

### - **Gezag in de lokale samenleving**

Om het gezag van de raad in de lokale samenleving te versterken is er overduidelijk een vergroting van de zichtbaarheid nodig. Dit geldt voor de gemeenteraad als geheel en voor individuele raadsleden. Deze slag kan worden gemaakt door te investeren in doordachte en moderne raadscommunicatie. De raadscommunicatie kan verbreed worden naar meerdere offline en online platforms en moet inzichtelijk maken wat de gemeenteraad is en doet (1) en daarnaast informeren over actuele beleidsthema's (2). Het actief communiceren van de (lange)termijnagenda, de raadsbesluiten en onderliggende afwegingen kan op een breed draagvlak rekenen bij de deelnemers van de groepsgesprekken. Zie paragraaf 4 voor de nadere uitwerking van deze ideeën.

### - **Raadsleden: gun jezelf de ondersteuning die je nodig hebt en breng focus aan**

Op basis van de Goed Werk Plaatsen is duidelijk wat er kan en moet gebeuren om het gezag van de gemeenteraad te versterken. Hierbij dient echter wel een kanttekening te worden gemaakt. Met het oog op de in dit rapport beschreven maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen is tijd een schaars goed in gemeenteland. Alle deelnemende raadsleden geven aan een hoge werkdruk te ervaren. Wij adviseren daarom gericht en weloverwogen te investeren in de besproken thema's en oplossingen. Dat wil echter niet zeggen dat gemeenten/gemeenteraden geen concrete en vruchtbare stappen kunnen zetten om het gezag van de raad (op korte termijn) te versterken.

Naast de aangedragen thema's en oplossingen is een meer structurele en overkoepelende oplossing nodig om het gezag van de raad te versterken. Raadsleden hebben meer tijd nodig om hun rol goed invulling te kunnen geven. Deze tijd kunnen gemeenteraden zelf winnen door goed voor zichzelf te zorgen. Zij moeten het zichzelf gunnen om meer te investeren in een ondersteunende omgeving. Dat kan op de eerste plaats door te zorgen voor een sterke griffie. De griffie kan substantieel bijdragen aan een gezagsvol optreden van de raad.<sup>37</sup> De griffie kan de gemeenteraad namelijk stimuleren en ondersteunen op alle vijf de thema's die in dit rapport zijn uiteengezet. De griffie helpt de raad namelijk met advies over bestuurlijke besluitvormingsprocessen, de bevordering van de politiek-bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen en de verzorging van de externe profilering van de raad.<sup>38</sup> De toegenomen complexiteit van opgaven voor de raad vraagt om een goed toegeruste raad die door een doelmatige ondersteuning van de griffie haar taken effectief en efficiënt kan verrichten.<sup>39,40,41,42</sup>

De raad kan de benodigde ondersteunende omgeving naast de inzet van de griffie verrijken door gebruik te maken van burgerleden die raadsfracties steunen en door op het gebied van bepaalde beleidsthema's steun en advies in te winnen bij expertbureaus. Verder kunnen fracties op bepaalde beleidsthema's samenwerking zoeken met andere fracties en kiezen voor een zekere werkverdeling.

Naast de investering in een ondersteunende omgeving kan de raad zichzelf ontlasten door een duidelijke focus aan te brengen in het raadswerk. Dat kan door aan het begin van een raadsperiode als raad eigenstandig vast te stellen waar je als raad het verschil wil maken. Wat vindt de raad belangrijk en wat wil hij bereiken? Op welke hoofdvragen en hoofdonderwerpen wil de raad zich richten? Als je als raad zelf niet een duidelijke raadsagenda maakt bestaat het risico dat je grip verliest en de agenda van het college leidend wordt in het beleidsvormingsproces. Paragraaf 4 van dit rapport doet meerdere concrete suggesties hoe je als raad zelf focus kunt aanbrengen (bv. de regie nemen op de (langetermijn)agenda, werken met startnotities met scenario's, de visietour en thematische rondetafelgesprekken).

De oplossing voor het geconstateerde tijdgebrek ligt dus gedeeltelijk bij raadsleden zelf. Deze oplossing bestaat uit een mix van het organiseren van een ondersteunende omgeving en het aanbrengen van focus in het raadswerk. Gemeenteraden kunnen zich er meer bewust van worden

dat zij als hoogste bestuursorgaan zelf gaan over de mate van ondersteuning en de inhoudelijke focus tijdens een raadsperiode.

**Gerard van Nunen**

**Maurits Hoenders**

**September 2021**

**Stichting Beroepseer**

## Bijlagen

### Bijlage 1: Overzicht deelnemende gemeenten en deelnemers

- **Deelnemende gemeenten**

- Drechterland
- Oldambt
- Emmen
- IJsselstein

- **Deelnemers**

In totaal hebben 47 personen deelgenomen aan de verkennende studie Het gezag van de gemeenteraad. Aan de Goed Werk Plaatsen namen iedere keer meerdere raadsleden (evenwichtige mix van coalitie- en oppositiepartijen), meerdere inwoners, de griffier, de gemeentesecretaris en de burgemeester deel. Hieronder is een overzicht van de achtergronden van de deelnemers opgenomen.

Achtergrond	Aantal
Burgemeesters	4
Gemeentesecretarissen	4
Raadsgriffiers	3
Griffiemedewerkers	4
Raadsleden	20
Inwoners	12
<b>Totaal aantal deelnemers</b>	<b>47</b>

## Bijlage 2: Ontwerp Goed Werk Plaatsen Het gezag van de gemeenteraad

Programma Goed Werk Plaats	
<b>Inloggen</b>	18.45 – 19.00
<b>Inleiding</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opening door Stichting Beroepseer over het doel van de bijeenkomst en het project.</li> <li>• Voorstelronde</li> <li>• Wensen en verwachtingen</li> <li>• (Online) spelregels</li> <li>• Uitleg programma</li> </ul>	19.00 – 19.15
<b>Introductie Gezag</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introductie over gezag</li> <li>• Introductie over het belang van het gezag van de gemeenteraad voor de kwaliteit van het lokaal bestuur (stap 1).</li> </ul>	19:15 – 19:30
<b>Dialogtafel: aan de slag in break out rooms!</b>  Introductie opzet dialogtafel  Aan de dialogtafel nemen de volgende actoren deel: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ raadsleden</li> <li>○ burgemeester</li> <li>○ gemeentesecretaris</li> <li>○ griffier</li> </ul> <p>De dialogtafel start door samen met alle partijen de belangrijkste opbrengsten van de Quick Scan Lokale Democratie en de belangrijkste inzichten uit bestaande rapporten door te nemen. Vervolgens worden de onderstaande 2 stappen gezet onder begeleiding van de begeleiders van Stichting Beroepseer. Dit gebeurt aan de hand van originele gespreksoefeningen.</p>	19:30 – 20:00



<p><u>Ronde 1</u></p> <p>De deelnemers een antwoord laten formuleren op de vraag: Wat is er nodig om het gezag van de gemeenteraad in de gemeente X te versterken? (stap 2).</p>	
<p><b>Plenaire terugkoppeling resultaten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opbrengsten dialoogtafel ophalen, delen en vastleggen</li> </ul>	20:00 – 20:10
<p><b>Pauze</b></p>	20:10 – 20:20
<p><b>Dialoogtafel: aan de slag in break out rooms!</b></p> <p><u>Ronde 2</u></p> <p>De deelnemers ideeën en vervolgacties laten prioriteren, en onderscheid aan laten brengen tussen wat de raad zelf kan doen en waarin hij gefaciliteerd moet worden (zelfbewustzijn en ondersteunende omgeving) (stap 3).</p>	20:20 – 20:50
<p><b>Plenaire terugkoppeling resultaten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opbrengsten dialoogtafel ophalen, delen en vastleggen</li> </ul>	20:50 – 21:00
<p><b>Verwelkomen inwoners</b></p> <p>Korte voorstelronde</p> <p>Groep geselecteerde inwoners komt binnen en luistert naar de opbrengst van de Goed Werk Plaats tot nu toe</p>	21:00 – 21:10
<p><b>Dialoogtafel: aan de slag in break out rooms!</b></p> <p>Aan de dialoogtafel nemen de volgende actoren deel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ raadsleden</li> <li>○ burgemeester</li> <li>○ gemeentesecretaris</li> <li>○ griffier</li> <li>○ inwoners</li> </ul>	21:10 – 21:40

<p><u>Ronde 3</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deelnemers gaan met burgers in gesprek over de ideeën en vervolgacties die zijn bedacht. Open dialoog, samen verkennen n.a.v. de vraag hoe het gezag van de gemeenteraad kan worden versterkt (stap 4).</li> </ul>	
<p><b>Plenaire terugkoppeling + afsluiting</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opbrengst dialoogtafel ophalen, delen en vastleggen</li> <li>• Balans opmaken + vervolgstappen formuleren</li> <li>• Vervolg van het onderzoek toelichten</li> <li>• Afsluiting</li> </ul>	21.40 – 22.00

## Bijlage 3: Over de auteurs

### Gerard van Nunen

drs. Gerard van Nunen is bestuurskundige en is sinds 2014 werkzaam bij Stichting Beroepseer. Hij werkt als projectleider/onderzoeker aan publicaties en onderzoeken over publieke professionals, ambtelijk vakmanschap en (overheids)gezag. Daarnaast organiseert hij in samenwerking met maatschappelijke partners bijeenkomsten en congressen voor publieke professionals. Hij stelde de Goed Werk Toolkit Beleidsambtenaren (2017) samen om ambtelijk vakmanschap in de praktijk te kunnen onderzoeken en leverde als auteur/onderzoeker een bijdrage aan de boeken Het gezag van de wethouder (2018), Het gezag van de gemeentesecretaris (2019), Het gezag van de raadsgriffier (2020) en De SAM-professional als gezagsdrager (2021). Van Nunen was tevens als redactielid en auteur verbonden aan het boek Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp (2018).

### Maurits Hoenders

drs. Maurits Hoenders werkt sinds 2012 bij Stichting Beroepseer. Hij houdt zich inhoudelijk bezig met ontwikkelingen in het openbaar bestuur, met een focus op ambtelijk vakmanschap en overheidsgezag. Ook begeleidt Hoenders Goed Werk Plaatsen en Goed Werk Trajecten bij diverse opdrachtgevers, zoals de gemeente Midden-Delfland, de gemeente Zaanstad, het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (NRGD), de Douane en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Daarnaast is hij werkzaam voor de Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid, Onderwijs, Bedrijven en Instellingen (CMHF) en mede-initiatiefnemer van de Vuurmakers, dat leiderschapsprogramma's voor jonge ambtenaren verzorgt. Hij is tevens actief als freelance facilitator en coach.

## Bijlage 4: Over Stichting Beroepseer

Stichting Beroepseer is een kennisinstituut met expertise op het gebied van publieke professionaliteit, ambtelijk vakmanschap en (overheids)gezag. Door haar werkzaamheden komt zij op voor het maatschappelijke belang van deze thema's. In vijftien jaar tijd is de stichting uitgegroeid tot een brede beweging van uitvoerende professionals, leiders, managers, bestuurders, wetenschappers en andere geïnteresseerden. Stichting Beroepseer wil publieke professionals op de werkvloer concrete en praktische hulp bieden om in hun eigen werksituatie professionaliteit te versterken.

Door de jaren heen heeft Stichting Beroepseer verschillende publicaties uitgebracht over het belang van publieke professionaliteit. Stichting Beroepseer beschikt sinds 2016 eveneens over een eigen uitgeverij. In eigen beheer verschenen onder andere: *Het kleine alternatief voor de zorg. Humaniteit boven bureaucratie* (2016), *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag* (2016), *Moraliteit in actie. Wat sociale voortrekkers gemeenten kunnen leren* (2016), *Goed werk voor academici* (2016), *Artikel 5: de beroepseer van de accountant* (2017), *Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp* (2018), *Het gezag van de gemeentesecretaris* (2019), *Voorbij boos en achteloos. Rechtsstatelijk besef als kompas voor overheid en burger* (2020) en *Het gezag van de raadsgriffier* (2020). De boeken en papers over professionaliteit worden altijd ontwikkeld in samenwerking met de beroepspraktijk en de wetenschap. Naast het uitbrengen van boeken en papers verricht Stichting Beroepseer empirisch onderzoek naar de werkpraktijk van professionals door middel van kwalitatief en kwantitatief onderzoek.

Stichting Beroepseer heeft ruime ervaring met het organiseren van adviestrajecten, groepscoachingstrajecten, congressen, bijeenkomsten, lezingen en workshops. Stichting Beroepseer richt zich daarbij op het versterken van professionaliteit en gezagsvol professioneel optreden. We bieden een bottom-up aanpak waarbij professionals worden uitgedaagd eigenaar te worden van de kwaliteit van hun eigen werk en daar zelf verantwoordelijkheid voor te nemen.

Kijk voor meer informatie over onze activiteiten en ons aanbod op:

[www.beroepseer.nl](http://www.beroepseer.nl)

## Bijlage 5: Portfolio Gezag Stichting Beroepseer

De afgelopen jaren heeft Stichting Beroepseer een brede agenda opgebouwd aan publicaties en bijeenkomsten rondom het thema gezag.

### - **Gezagsdragers**

De aandacht voor het thema gezag begon met de verschijning van de bundel Gezagsdragers in 2012. Dit boek, onder redactie van Gabriël van den Brink, Thijs Jansen en René Kneyber, vraagt aandacht voor het feit dat professionals zoals politieagenten, verpleegkundigen, leraren en conducteurs te kampen hebben met een gezagscrisis. Waar gezag in vroegere tijden inherent was aan de rol die zij vervulden, zien hedendaagse gezagsdragers zich gesteld voor een tegenstrijdige ontwikkeling: terwijl hun gezag steeds minder vanzelf spreekt, lijkt gezagsvol optreden meer dan ooit van hen verwacht te worden. Gezagsdragers bespreekt deze discrepantie en komt bovendien met (beleidsmatige) oplossingen.

### - **Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag**

In 2016 verscheen het essay Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag. Hierin pleiten Gabriël van den Brink en Thijs Jansen voor een ambtelijk statuut om de overheid meer gezag in de samenleving te bezorgen. Volgens de auteurs zijn er in de samenleving volop morele gezagsbronnen aanwezig. Politieke bestuurders maken hier echter stelselmatig geen of te weinig gebruik van, vanwege de overheersing van machtskwesties en kortetermijnbelangen. Een ambtelijk statuut kan hier een tegenwicht aan bieden. Dit statuut dient waarden te bevatten die uitdrukking geven aan de publieke missie (bijvoorbeeld onafhankelijkheid, rechtsstatelijkheid, rechtmatigheid, rechtvaardigheid) en aan de professionele missie (bijvoorbeeld deskundigheid, dienstbaarheid, doelmatigheid en eerlijkheid) van het ambtelijk werk.

### - **Het gezag van de wethouder**

In 2018 verscheen Het gezag van de wethouder. Hierin gaan Corné van der Meulen en Thijs Jansen op zoek naar het gezag van wethouders in de 21e eeuw. Welke bronnen kunnen wethouders aanwenden voor een gezagsvol optreden? Het boek werd door de Wethoudersvereniging cadeau gegeven aan alle aantredende wethouders na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018.

- **Het gezag van de gemeentesecretaris**

In 2019 verscheen het boek Het gezag van de gemeentesecretaris. Corné van der Meulen, Thijs Jansen en Niels Karsten onderzochten hoe gemeentesecretarissen gezagsvol op kunnen treden. Ondanks dat de meeste secretarissen positief zijn over de mate van gezag, ervaren zij dat gezag steeds meer op individueel niveau moet worden verdiend en waargemaakt. De Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) heeft alle actieve secretarissen een exemplaar van het boek en een flyer met de belangrijkste resultaten cadeau gedaan.

- **Het gezag van de raadsgriffier**

In 2020 verscheen het boek Het gezag van de raadsgriffier. Stichting Beroepseer is, in opdracht van de Vereniging van Griffiers, op zoek naar het gezag van de raadsgriffier. De resultaten van dit onderzoek, dat Stichting Beroepseer in samenwerking met het Tilburg University heeft uitgevoerd, laten zien dat veel griffiers ondanks de huidige, onzekere kaders er toch in slagen een behoorlijke gezagspositie op te bouwen. Deze publicatie biedt handvatten om actief en doelgericht verder te werken aan een gezagsvolle invulling van het griffiersambt.

- **De SAM-professional als gezagsdrager**

In september 2021 verschijnt De SAM-professional als gezagsdrager. SAM-professionals werken aan de bestaanszekerheid en het welzijn van burgers. Als publieke professionals streven zij ernaar dat burgers zo veel mogelijk maatschappelijk actief zijn en zelfstandig in hun onderhoud kunnen voorzien. Hun werk heeft grote invloed op het leven van mensen. Voor veel burgers in een kwetsbare positie vormen zij het gezicht van de overheid. Dit boek laat zien dat SAM-professionals gezag moeten opbouwen én behouden om invloed uit te kunnen oefenen. Dit vraagt om een continue investering in de eigen professionaliteit. Wat is gezag voor SAM-professionals? En hoe kunnen zij het verdienen? Dit boek laat zien hoe de SAM-professional gezagsvol en daarmee effectief kan optreden in de dagelijkse praktijk.

- **Over publicaties en scholing**

Naast deze publicaties heeft Stichting Beroepseer ook over gezag gepubliceerd in wetenschappelijke tijdschriften zoals het Tijdschrift Bestuurskunde. Op basis van de opgedane inzichten geeft Stichting Beroepseer ook gezagscursussen aan wethouders als onderdeel van de Wethoudersopleiding van Tilburg University.

## Bijlage 6: Boekenreeks Beroepseer

**- De SAM-professional als gezagsdrager (2021)**

Gerard van Nunen, Corné van der Meulen en Thijs Jansen

**- Het gezag van de raadsgriffier (2020)**

Corné van der Meulen, Gerard van Nunen, Thijs Jansen en Niels Karsten

**- Voorbij boos en achteloos. Rechtsstatelijk besef als kompas voor overheid en burger (2020)**

Hans Wilmink

**- Het gezag van de gemeentesecretaris. Een ambachtelijke uitdaging (2019)**

Corné van der Meulen, Thijs Jansen en Niels Karsten

**- Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp (2018)**

Dorien Graas, Annemiek de Klein, Jeffrey Stevens, Thijs Jansen en Gerard van Nunen (redactie)

**- Het gezag van de wethouder. Een ambachtelijke uitdaging (2018)**

Corné van der Meulen en Thijs Jansen

**- Artikel 5: de beroepseer van de accountant (2017)**

Margreeth Kloppenburg en Thijs Jansen (redactie)

**- Goed werk voor academici (2016)**

Gabriël van den Brink, Wout Scholten en Thijs Jansen (redactie)

**- Ambtelijk Vakmanschap en moreel gezag (2016)**

Gabriël van den Brink en Thijs Jansen

**- Moraliteit in actie. Wat sociale voortrekkers gemeenten kunnen leren (2016)**

Gabriël van den Brink, Cor van Beuningen, Alexandra Gabrielli, Hans Groen en Thijs Jansen (redactie)

**- Het kleine alternatief voor de zorg. Humaniteit boven bureaucratie (2016)**

Jos de Blok, Herman Suichies, Lewi Vogelpoel en Thijs Jansen (redactie)

**- Het alternatief voor de zorg. Humaniteit boven bureaucratie (2015)**

Jos de Blok, Herman Suichies, Lewi Vogelpoel en Thijs Jansen (redactie)

**- Het alternatief II. De ladder naar autonomie (2015)**

René Kneyber en Jelmer Evers (redactie)

**- Flip the system. Changing education from the ground up (2015)**

Jelmer Evers en René Kneyber

**- Loonfatsoen. Eerlijk verdienen of graaicultuur (2014)**

Margo Trappenburg, Wout Scholten en Thijs Jansen (redactie)

**- Het alternatief. Weg met de afrekencultuur in het onderwijs! (2013)**

René Kneyber en Jelmer Evers (redactie)

**- Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers (2012)**

Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en René Kneyber (redactie)

**- Professional pride. A powerful force (2010)**

Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en Jos Kole (redactie)

**- Sturen op vertrouwen. Goed leidinggeven aan goed politiewerk (2010)**

Jaco van Hoorn

**- Beroepstrots. Een ongekeerde kracht (2009)**

Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en Jos Kole (redactie)

**- Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt (2005)**

Gabriël van den Brink, Thijs Jansen en Dorien Pessers (redactie)



## Bijlage 7: Noten

---

<sup>1</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2020). Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen. Den Haag: ROB.

<sup>2</sup> Meulen, C. van der, Nunen, G. van, Jansen, T., & Karsten, N. (2020). Het gezag van de raadsgriffier. Culemborg: Stichting Beroepseer.

<sup>3</sup> Schaap, L., Kruijven, P., Hulst, M. van, & Ostaaijen, J. van (2018). De griffier in gemeenteland. Bestuurswetenschappen, 72 (1), 5-25.

<sup>4</sup> Meulen, C. van der, Nunen, G. van, Jansen, T., & Karsten, N. (2020). Het gezag van de raadsgriffier. Culemborg: Stichting Beroepseer.

<sup>5</sup> Keulen, I. van, Korthagen, I., & Diederiksen, P. (2019). Griffiers en digitalisering. Naar een sterkere lokale democratie. Den Haag: Rathenau Instituut.

<sup>6</sup> Wijdevens, T.M.F. van de (2012). Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken, Delft: Eburon.

<sup>7</sup> VNG Denktank (2013). Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen. Den Haag: VNG.

<sup>8</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2016). 15,9 uur: de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie. Den Haag: ROB.

<sup>9</sup> Schaap, L., Kruijven, P., Hulst, M. van, & Ostaaijen, J. van (2018). De griffier in gemeenteland. Bestuurswetenschappen, 72 (1), 5-25.

<sup>10</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2016). 15,9 uur: de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie. Den Haag: ROB.

<sup>11</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2020). Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen. Den Haag: ROB.

<sup>12</sup> Chachet, L., & Verkaik, N. (2015). Aanzien of afzien. Een essay over het aanzien van het raadslidmaatschap. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

<sup>13</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2016). 15,9 uur: de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie. Den Haag: ROB.

<sup>14</sup> Berenschot (2020). Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet, Provinciewet en Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Utrecht: Berenschot.

---

<sup>15</sup> Peters, A., Schalk, J., Meijneken, D., Mensinga, C., & Voutz, H. (2012). Veranderingen in de relatie tussen overheid en burger, een uitdaging voor onderzoekers. Een verkenning van de VSO-netwerkgroep. *Beleidsonderzoek Online*. doi: 10.5553/Beleidsonderzoek.000010

<sup>16</sup> Tonkens, E. (2009). Gezag heeft geen ijkpunten meer. *Trouw*, 18 april; geraadpleegd op 15 maart 2021 via: <https://www.trouw.nl/home/gezag-heeft-geen-ijkpuntenmeer-a474e244/>

<sup>17</sup> Brink, G.J.M. van den, Jansen, T., & Kneyber, R. (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom.

<sup>18</sup> Hart, P. t (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: NSOB.

<sup>19</sup> Dijkstra, H., & Holtslag, J.W. (2010). De veranderende architectuur van het bestuur. In H. Dijkstra, P. den Hoed, J.W. Holtslag & S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen* (pp. 15-54). Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.

<sup>20</sup> Bokhorst, M., & Witteveen, W. (2013). Als gezag verdiend moet worden ... In D. Broeders, J.E.J. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, M. Bokhorst & M. Sax (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak* (pp. 127-164). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Brink, G.J.M. van den, Jansen, T., & Kneyber, R. (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom.

<sup>23</sup> Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.

Meulen, C. van der, & Jansen, T. (2018). *Het gezag van de wethouder. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.

Meulen, C. van der, Jansen, T., & Karsten, N. (2019). *Het gezag van de gemeentesecretaris. Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.

Meulen, C. van der, Nunen, G. van, Jansen, T., & Karsten, N. (2020). *Het gezag van de raadsgriffier*. Culemborg: Stichting Beroepseer.

<sup>24</sup> Brink, G.J.M. van den, Jansen, T., & Kneyber, R. (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom

Nunen, G. van, Meulen, C. van der, Jansen, T. (2021) *De SAM-professional als gezagsdrager*. Culemborg: Stichting Beroepseer.

<sup>25</sup> Chachet, L., & Verkaik, N. (2015). *Aanzien of afzien. Een essay over het aanzien van het raadslidmaatschap*. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

<sup>26</sup> Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2017). *Trots op de Raad. Eindrapportage Samenspelproject Trots op de Raad*. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

---

<sup>27</sup> Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2017). Trots op de Raad. Eindrapportage Samenspelproject Trots op de Raad. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

<sup>28</sup> Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2018). De bestuurlijke rol van de raad. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

<sup>29</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2016). 15,9 uur: de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie. Den Haag: ROB.

<sup>30</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2016). 15,9 uur: de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie. Den Haag: ROB

<sup>31</sup> Boogers, M, (2013). 'Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?', in: Bestuurswetenschappen, 67 (4), pp. 19-39  
Hay, C. (2007). Why We Hate Politics, Cambridge: Polity Press.

<sup>32</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2016). 15,9 uur: de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie. Den Haag: ROB

<sup>33</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2016). 15,9 uur: de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie. Den Haag: ROB

<sup>34</sup> Van Ostaijen, J. (2016). Hard naar het college, zacht naar de samenleving.

<sup>35</sup> Boogaard, G., & Elzinga, D.J. (2021). Maak lokale zorg politiek. Binnenlands Bestuur

<sup>36</sup> Boogaard, G., & Elzinga, D.J. (2021). Maak lokale zorg politiek. Binnenlands Bestuur

<sup>37</sup> Dit constateerde De Raad voor het Openbaar Bestuur al in 2016 in het rapport 15,9 uur: de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie.

<sup>38</sup> Meulen, C. van der, Nunen, G. van, Jansen, T., & Karsten, N. (2020). Het gezag van de raadsgriffier. Culemborg: Stichting Beroepseer.

<sup>39</sup> Chachet, L., & Verkaik, N. (2015). Aanzien of afzien. Een essay over het aanzien van het raadslidmaatschap. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

<sup>40</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2016). 15,9 uur: de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie. Den Haag: ROB.

---

<sup>41</sup> Berenschot (2020). Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet, Provinciewet en Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Utrecht: Berenschot.

<sup>42</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2020). Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen. Den Haag: ROB.