

Controle door gemeenteraadsleden versterken: reddingsboei of integraal kompas?Tom Verhelst (Tom.Verhelst@UGent.be)

Professor Lokale politiek – Centrum voor Lokale Politiek – Universiteit Gent

Discussienota, opgesteld t.b.v. parlementaire werkgroep ‘Versterking gemeenteraad’, Vlaams Parlement (13/12/2021)¹**De controlerende rol van de raad: achtergrond en problematiek**

Net zoals het parlement vervult de gemeenteraad, en bij uitbreiding alle raadsleden, drie klassieke taken: vertegenwoordiging (van de lokale bevolking), beleidsbepaling en controle (van het bestuur).

De controlerende taak is vanuit verschillende perspectieven van groot belang voor het functioneren van de lokale democratie. Controle betekent met name:

- De uitvoerende macht rekenschap vragen voor politieke beslissingen (*democratisch perspectief*);
- Corruptie en machtsmisbruik door de uitvoerende macht tegengaan (*juridisch perspectief*);
- De effectiviteit en kwaliteit van het bestuur optimaliseren (*leerperspectief*).²

In de voorbije decennia kwam de gemeenteraad echter steeds meer onder druk te staan. Ook controle blijkt geen sinecure in de praktijk. De noodzakelijke informatieverzameling die ermee gepaard gaat, vergt bijvoorbeeld veel tijd, doortastendheid en inzicht van raadsleden – en die vereisten staan op gespannen voet met het huidige statuut als lekenbestuurder. Dit statuut zorgt ook voor een kloof met de professionele ambtenaren en uitvoerende politici in de gemeente. De ruimte voor controle wordt bovendien sterk bepaald door de partijpolitieke tegenstellingen in de raad en de opstelling van het college van burgemeester en schepenen. Daarbij komt nog dat veel beleid vandaag buiten de klassieke grenzen van het lokaal bestuur wordt gemaakt (bv: intercommunales, gemeentelijke satellieten, burgerparticipatie).

Deze nota gaat specifiek in op de versterking van de controlerende rol van de raad. Zo’n agenda is niet nieuw. Zo introduceerde de Vlaamse overheid in het verleden reeds de mogelijkheid van een aparte raadsvoorzitter, werd de bijzondere gemeenteraadscommissie voor intergemeentelijke samenwerking ingesteld (en terug afgevoerd), en werd een systeem van structurele onbestuurbaarheid ingevoerd – en ondertussen vervangen door de constructieve motie van wantrouwen. Toch blijft de verdere versterking van de gemeenteraad noodzakelijk. Vooraleer we enkele concrete bijkomende hervormingspistes naar voren schuiven, willen we de discussie rond de controlerende rol van de raad eerst wat breder kaderen. Dit is namelijk nodig om de contouren van de herwaardering van de raad op voorhand duidelijk af te tekenen.

¹ Deze nota is mee geïnspireerd door gesprekken met betrokken actoren.

² Bovens, Schillemans en 't Hart (2008).

Wat is controle...?

Controle is een klassiek voorbeeld van wat politieke wetenschappers een ‘containerbegrip’ noemen. Iedereen weet waarover het gaat, maar vult het begrip vaak op verschillende manieren in. Daarom staan we eerst even stil bij de betekenis van ‘controle’ op zich.

Het controleproces

Het controleproces bestaat uit 3 grote onderdelen:

1. **Informatie**: raadsleden onderzoeken beleid of handelingen op basis van informatie die ze zelf opvragen, die ze proactief van het bestuur krijgen aangereikt, of die ze via derden bekomen;
2. **Beoordeling**: vervolgens wegen raadsleden deze informatie af tegen een bepaalde norm (bv: noden/wensen van burgers, het partijprogramma, rechtmatigheid, effectiviteit);
3. **Gevolgtrekking**: die afweging leidt tot slot tot een bepaalde uitkomst (bv: een persbericht, een verklaring in de raad, een rapport).

Dit proces kan op verschillende manieren worden ingevuld: op de publieke bühne (bv: via mondelinge of schriftelijke vragen in de raad) of achter de schermen; gericht op het college of het ambtelijk apparaat; tijdens de besluitvorming of als beleidsevaluatie; als een standaardinvulling van het mandaat of in reactie op een onvoorziene gebeurtenis; als constructieve beleidsbijdrage of kritische politieke daad; etc. Een ruimere aanpak richt zich niet enkel op het controleproces op zich, maar eveneens op de bredere relatie met het bestuur (bv: via een constructieve motie van wantrouwen, via delegatie van bevoegdheden, via beleidsinstructies, via het stemmen).

Het grotere plaatje: 2 scenario's

Een meer fundamenteel onderscheid betreft het verschil tussen ‘controle van’ en ‘controle over’.³ De raad controleert enerzijds specifiek het beleid en de handelingen van het bestuur, en heeft anderzijds zeggenschap over dat beleid en de handelingen. De ene opvatting ziet controle vooral als een feitelijke activiteit, de andere impliceert een machtsverhouding. Een dergelijk semantisch onderscheid lijkt misschien voer voor academici, maar dat is het niet. Vooraleer beleidsmakers hervormingsvoorstellen over de gemeenteraad moeten beoordelen, is het immers raadzaam om eerst af te bakenen binnen welke overkoepelende opvatting over controle deze discussies kaderen. Anders gesteld:

- Willen we gemeenteraadsleden hoofdzakelijk in staat stellen om hun controlerende taak op zich beter uit te oefenen binnen de contouren van het huidig politiek systeem? (*scenario 1 – controle als reddingsboei*)
- Of willen we de controlerende rol van de raadsleden versterken binnen een ruimer emancipatietraject van de raad in het lokaal bestuur? (*scenario 2 – controle als integraal kompas*)

Binnen het eerste scenario trachten we de controleactiviteiten van de raadsleden zoveel mogelijk te faciliteren; het tweede scenario gaat een stap verder en tracht de positie van de raad ten opzichte van het college meer fundamenteel te versterken. Dit is wat in Nederland gebeurde met de invoering van het dualisme in 2002 (zie Bijlage 1).

³ Van der Woude (2011), aangehaald in Peters en Castenmiller (2019).

En wat is goede controle?

Discussies over controle zijn vaak impliciet of expliciet normatief geladen. Maar wat is goede controle?

Academici stellen vaak dat goede controle een toegevoegde waarde biedt aan het lokaal bestuur (zie inleiding). Dit betekent allereerst dat goede controle, controle is die überhaupt en (liever nog) systematisch plaatsvindt. Vanuit die optiek is de versterking van de controlerende taak van de raad altijd een nuttige oefening, en kan scenario 1 al duidelijke en concrete winst opleveren.

Daarnaast heeft goede controle enkele positieve effecten op de lokale politiek. Een gedeelte daarvan is tastbaar:

- Lokale problemen oplossen (bv: via nieuwe/aangepaste regels, door misbruik te verhelpen of besparingen te realiseren);
- Beleid of beslissingen aanpassen, verbeteren, maar ook heroverwegen en in vraag stellen (op die manier moet het bestuur publiek rekenschap afleggen voor beslissingen).

Andere effecten zijn minder goed objectief vast te stellen:

- De legitimiteit van beleid verhogen via constructief debat (bv: debat openen, nieuwe argumenten toevoegen);
- Anticiperend effect op het gedrag van het bestuur (bv: het college dat beslissingen tijdig communiceert omdat de raad streng controleert);
- Emanciperend effect op de raadsleden zelf (bv: grotere tevredenheid met het mandaat, meer invloed in het bestuur).

Je zou globaal kunnen stellen dat een hervorming binnen scenario 1 hoofdzakelijk betrekking heeft op de tastbare effecten, terwijl scenario 2 meer bijkomend effect kan sorteren op de algemene opstelling van het college en de intrinsieke tevredenheid en invloed van de raadsleden. Het voorbeeld van Nederland, dat we in de volgende sectie van deze nota kort toelichten, wijst gedeeltelijk in die richting.

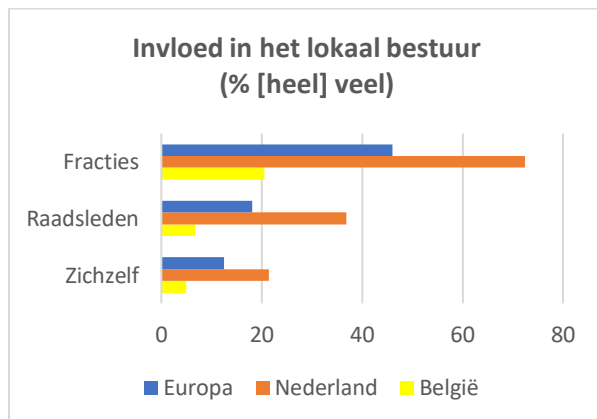
Controle in cijfers: Nederland, gidsland?

Als het om bestuurlijke vernieuwing gaat, heeft Vlaanderen wel vaker de reflex om over de landsgrens heen te kijken om inspiratie op te doen. In Nederland werd de positie van de raad bijvoorbeeld een pak drastischer opgewaardeerd met de invoering van het dualisme in 2002. Op het dualisme zelf wordt er in een andere sessie verder ingegaan. Hier tonen we enkele cijfers die het verschil in controlerende activiteit (*scenario 1*) en invloed (*scenario 2*) van de raad en raadsleden aantonen. Dit laat ons toe om enkele hervormingsopties, die verderop aan bod komen, beter te plaatsen.

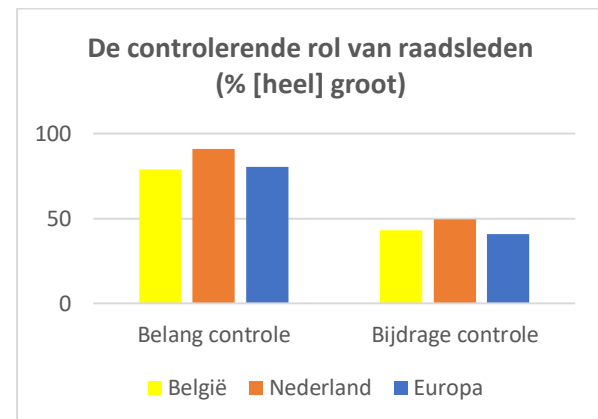
Een vergelijkend Europees onderzoek naar gemeenteraadsleden uit 2013 peilde bijvoorbeeld naar de invloed van raadsleden en raadsfracties (zie Grafiek 1a), en bracht de controlerende rol van raadsleden in kaart (zie Grafiek 1b).⁴ De grafiek maakt duidelijk dat raadsleden in Nederland zichzelf, hun collega's en al zeker hun fracties meer invloed toedichten dan raadsleden in Europa en, meer nog, in België (grote verschillen tussen Vlaanderen en Wallonië waren daarbij niet aanwezig). Dit geeft het Nederlandse voorbeeld alvast de nodige bewijskracht en relevantie.

Dit betekent echter niet dat controle in de Nederlandse lokale besturen altijd van een leien dakje loopt. Ook daar ervaren raadsleden namelijk een kloof tussen het belang dat ze enerzijds hechten aan deze fundamentele rol, en anderzijds de mate waarin ze die in de praktijk kunnen uitoefenen (zie Grafiek 1b). Uit een evaluatie van het dualisme kwam echter wel de bevinding naar voren dat raadsleden hun controlerende rol sindsdien belangrijk zijn gaan vinden.⁵ Maar toch maken raadsleden er nog onvoldoende gebruik van de vele controle-instrumenten waarover ze beschikken.⁶

Grafiek 1a. Controle over



Grafiek 1b. Controle van



Recent surveyonderzoek bij gemeenteraadsleden in Nederland ging dieper in op de controlerende rol, en keek meer specifiek naar onderliggende patronen.⁷ Uit die studie blijkt dat

⁴ Bron: originele dataset van het Europese onderzoeksproject MAELG (Egner et al., 2013).

⁵ De Groot, Denters en Klok (2010).

⁶ Peters en Castenmiller (2019).

⁷ Bron: eigen data, verzameld in samenwerking met Prof. Klaartje Peters (Universiteit Maastricht).

goede controle, met name systematische en effectieve controle, bevordert wordt door het samenspel van een aantal factoren:

- De intrinsieke motivatie en politieke ambities van de raadsleden;
- De ondersteuning en opleiding die de raadsleden krijgen;
- Hun functie in de raad (fractievoorzitters blijken de grootste controleurs);
- De steun van de partij.

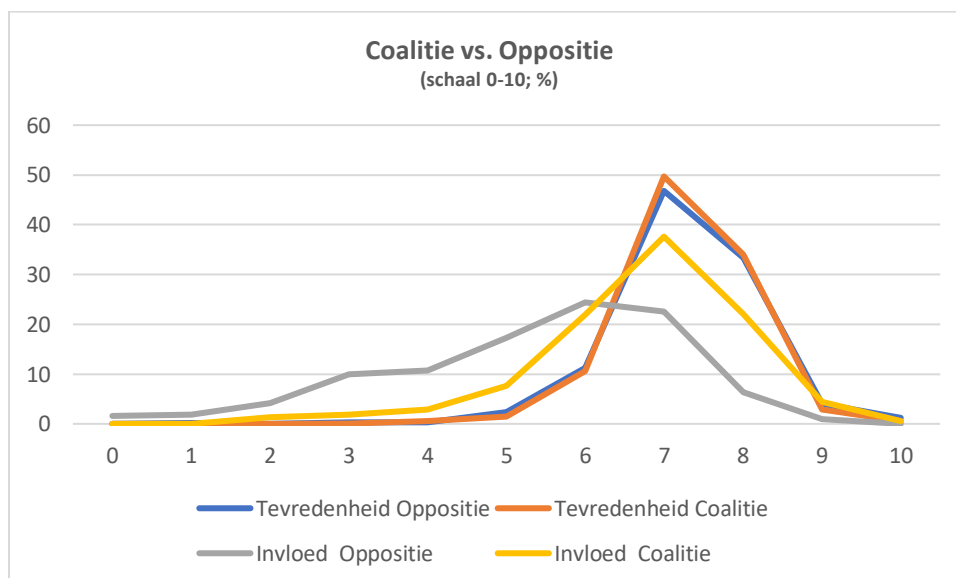
Daarnaast kwamen er echter nog enkele andere belangrijke factoren aan bod, die een nog grotere impact hebben op de effectiviteit van controle:

- De positie in de raad (coalitieraadsleden geven aan meer bij te dragen aan controle);
- De constructieve medewerking van het college;
- Een onpartijdige dynamiek tussen coalitie en oppositie.

Met andere woorden, niet elk lokaal bestuur in Nederland werkt de facto volgens zuiver dualistische principes, met een scheiding tussen raad en college die partijpolitieke tegenstellingen overstijgt. Dergelijke culturele patronen hebben meer tijd nodig om te evolueren, en laten zich ook minder makkelijk vatten in decretale (of andere) wijzigingen.

Het resultaat van deze trends levert een dubbel beeld op (zie Grafiek 2). De kloof tussen coalitie en oppositie is nog steeds aanwezig in de Nederlandse gemeenteraad in termen van invloed in het bestuur (al liggen cijfers van de oppositie nog betrekkelijk hoog). De kloof is er echter niet wanneer het gaat over de intrinsieke tevredenheid van de raadsleden met hun mandaat. Dat wijst er toch op dat raadsleden in Nederland hun mandaat op een zinvolle manier kunnen invullen.

Grafiek 2. Tevredenheid en invloed van de Nederlandse raadsleden



Hoe kunnen we de controlerende rol van de raad versterken?

Als opstap naar de discussie in de werkgroep vindt u hier vervolgens enkele concrete pistes om de controlerende rol van de raadsleden te versterken. Deze evolueren van meer neutrale voorstellen (*scenario 1*) naar meer politiek geladen voorstellen die de verhouding tussen raad en college fundamenteeler herijken (*scenario 2*). Het is daarbij goed om aan te merken dat niet elk voorstel per definitie een decretale wijziging impliceert. Sommige kunnen de status aannemen van een loutere mogelijkheid voor de raad, een *good practice* (die nu al in bepaalde besturen voorkomt), een aanbeveling van de Vlaamse overheid, of een opstap naar een praktijkexperiment.

1. Het statuut van de raadsleden

In het werkveld wordt al geruime tijd gepleit voor de **opwaardering van het statuut** van de gemeenteraadsleden. Deze discussie komt aan bod in een andere werksessie, en wordt daarom niet uitgediept in deze nota. Het lijkt echter geen twijfel dat een beter statuut raadsleden ook in staat zal stellen om de (veeleisende) controlerende rol op een kwaliteitsvolle manier in te vullen.

2. Opleiding

Verbonden met de discussie over het statuut is de **opleiding** van de raadsleden. Politieke partijen, maar bijvoorbeeld ook de VVSG en ABB, doen er goed aan te blijven inzetten op een goede opleiding van kandidaten, nieuwe raadsleden en meer gevestigde collega's. Opleiding is niet enkel belangrijk bij aanvang van het mandaat, maar evenzeer doorheen de legislatuur.

Tegelijk is het belangrijk dat het gemeentebestuur de deelname van raadsleden aan zo'n opleiding actief **promoot én vergoedt**.

3. De organisatie van de raad

Wetenschappers zijn het erover eens dat de organisatie van de raad zelf een belangrijke voorwaarde van goede controle is (bv: het voorzitterschap, de commissiewerking, interne reglementen, vergadermethodiek). Hierbij kunnen we een aantal concrete voorstellen op tafel leggen:

- **Het voorzitterschap van de raad**

Een goede voorzitter van de raad is een belangrijke facilitator van debat, informatiegaring, en dus controle. Geef de raad daarom altijd een eigen voorzitter zonder uitvoerend mandaat, geef de functie meer ondersteuning en zichtbaarheid, en haal de toewijzing uit de coalitieonderhandelingen (door het systeem van voordrachtsakte af te schaffen). Maak het voorzitterschap in de plaats daarvan onderwerp van een open debat in de raad, op basis van een functieprofiel en een inhoudelijke kandidaatstelling. Het functieprofiel kan bijvoorbeeld op het einde van de legislatuur door de zetelende raad worden opgesteld.

Laat de voorzitter standaard bijstaan door een ondervoorzitter (van een andere partij) die hij zelf kiest (bijvoorbeeld een raadslid van de oppositie, of een raadslid van de coalitie wanneer de voorzitter zelf tot de oppositie behoort).

Geef de voorzitter bijkomende bevoegdheden. Denk bijvoorbeeld aan een leidende rol bij de samenstelling van de gemeenteraadsagenda, waarbij het college wordt uitgenodigd om eigen punten aan te leveren (in plaats van omgekeerd).

De constructieve motie van wantrouwen kan worden uitgebreid tot de voorzitter, voor zover die meer bevoegdheden en een beter statuut heeft.

- ***Presidium***

Structureel overleg tussen de fractieleiders van alle partijen in de raad bevordert de werking van de raad, en bevordert de creatie van een raadsbrede constructieve cultuur. Installeer daarom een raadsbureau of -presidium dat bestaat uit alle fractieleiders en dat samen met de voorzitter regelmatig bijeenkomt om de werking van de raad te optimaliseren en de interne regels te evalueren. Het presidium kan het college uitnodigen om bepaalde zaken te bespreken waar nodig. Het kan daarnaast een bemiddelende rol opnemen tussen raad en college, bijvoorbeeld bij conflicten over tijdige, of ontoereikende, informatievoorziening.

- ***Interne regels (huishoudelijk reglement)***

Het raadspresidium kan op regelmatige basis evalueren of de interne regels van de raad voldoen om de raad zijn volle bevoegdheid te laten uitoefenen. Daarbij mogen gemeenten verder kijken dan de instrumenten die formeel in het Decreet over het lokaal bestuur zijn opgenomen.

- ***De agenda***

Stel de raad in staat om een agenda op te stellen die meer klemtoon legt op eigen punten. Dit kan bijvoorbeeld door het actuadebat (vragenuurtje), interpellatiedebat en eigen punten eerst te bespreken, en de punten aangebracht door het college pas daarna. Daarbij komen de belangrijkste punten (bv: meerjarenplan) eerst aan bod.

- ***Commissiewerking***

Gemeenteraadscommissies zijn de plaats bij uitstek waar raadsleden hun controlewerk in de diepte kunnen uitoefenen, denk aan informatieverzameling en inhoudelijk debat. De Vlaamse overheid kan overwegen om elk bestuur een minimaal aantal commissievergaderingen op te leggen. Om de werklast te beperken, kunnen commissies dan bijvoorbeeld telkens op een vast moment overdag plaatsvinden, wat door een beter statuut (bv: halve dag politiek verlof per week) gefaciliteerd moet worden.

- ***Het vergadermodel***

Durf experimenteren met alternatieve vergadermodellen, zoals dat bijvoorbeeld in Nederland ook gebeurt. Nu komen voorstellen vaak op het einde van het besluitvormingstraject op de raad. Wanneer dit in een vroeger stadium gebeurt, bijvoorbeeld in een puur beeldvormende sessie, kunnen raadsleden controleren, hun opinie vormen en debatteren zonder onmiddellijke partijpolitieke druk om te moeten stemmen. Een systeem van bijhorende geheime stemming in zo'n voortraject kan worden ingezet om de 'stemming' in de raad te peilen.

4. Informatieverstrekking aan de raad

Informatie is het kloppend hart van controle. Raadsleden moeten daarom in staat worden gesteld om informatie zo snel en eenvoudig mogelijk te bekomen in functie van hun controlerende taak. Afspraken hierover worden opgenomen in het huishoudelijk reglement (en regelmatig geëvalueerd).

Een goede informatiedoorstroming betekent eerst en vooral dat het **bestuur actief meewerkt** om informatie vragen van raadsleden op tijd in te willigen, en waar nodig ook op eigen initiatief informatie verstrekt. Dit geldt eveneens voor auditverslagen en tussentijdse rapportages.

Bij de **agenda** van de raad wordt per punt een overzicht geboden met de essentiële informatie. Het is belangrijk dat de bijhorende stukken (bv: bijlagen, besluiten) worden toegevoegd.

Lokale besturen experimenteren nu al met eigen **informatiesystemen**, waarin bijvoorbeeld alle beleidsacties worden opgelijst en opgevolgd – wat kan dienen als input voor beleidsrapporten voor de raad. Andere besturen maken gebruik van extern aangeleverde tools die een soort scorebord/dashboard bijhouden van beleidsvoorstellen en -beslissingen. Daarin kunnen de besturen nog een pak verder gaan om raadsleden waardevolle beleidsinformatie te geven. Wanneer een bepaalde actie is uitgesteld of vertraagd, kan de reden hiervoor bijvoorbeeld meteen worden toegevoegd.

Het is daarbij niet alleen belangrijk dat informatie tijdig wordt aangeleverd, de stukken moeten ook in een **eenvoudige taal** en **toegankelijk** zijn opgesteld. Nu is dit vaak nog te complex (ambtelijke taal) én ondoorzichtig. Wanneer een bepaald reglement bijvoorbeeld werd gewijzigd, is het aan te raden om de gewijzigde passage ook expliciet aan te stippen en te **duiden**. Bij financiële rapportages is het dan weer raadzaam om de kerncijfers van de voorgaande jaren toe te voegen als vergelijkingsbasis.

Een speciaal geval zijn de **inspraak- of infomomenten**. Vaak worden raadsleden niet op de hoogte gebracht van zulke momenten, laat staan uitgenodigd om deel te nemen. Nochtans laat dit hen toe om informatie van het bestuur te verkrijgen en reacties van de burgers te peilen. Dit komt zowel de vertegenwoordigende als controlerende rol ten goede. Raadsleden krijg vaak ook vragen rond gemeentelijke initiatieven, het is dan niet meer dan logisch dat ze goed zijn ingelicht.

5. BBC en IGS als grootste knelpunten?

De beleids- en beheerscyclus (BBC) en alle vormen van intergemeentelijke samenwerking (IGS) vormen vaak het grootste knelpunt voor raadsleden die het lokaal beleid willen controleren. De discussie over de BBC wordt in een andere sessie van deze werkgroep gevoerd.

Op de controle op IGS gaan we hier wel in. Bij aanvang van elke legislatuur zouden de raadsleden een eenvoudig **algemeen overzicht** moeten krijgen van de IGS waarin de gemeente betrokken is (bijvoorbeeld met een overzicht van het statuut, de vertegenwoordiging, de doelstellingen en werking).

Het bijwonen van een algemene informatiesessie bij een intercommunale is voor een lekenbestuurder allerm minst een evidentie. De raad moet daarom vertegenwoordigers van een IGS kunnen **uitnodigen in de raad**, om bijvoorbeeld jaarlijks een stand van zaken te geven. Een

commissiewerking biedt een goede context om het beleid van een IGS te bespreken. Nu is dat beleid vaak gedepolitiseerd voor de raadsleden, terwijl daar nochtans fundamentele beslissingen worden genomen. Dit geldt ook voor het *burgemeestersoverleg*.

6. Ondersteuning

Als we onze raadsleden beter ondersteunen, zullen ze hun taken beter kunnen uitvoeren, en blijft hun mandaat, dat ze combineren met een job, ook draaglijker.

- **Fractieondersteuning**

Gemeenten kunnen de fracties in hun raad nu al financieel ondersteunen. Zeker in grotere gemeenten kan dit worden ingezet voor een vorm van administratieve, maar ook materiële, ondersteuning (bv: een medewerker die de fracties in de raad ondersteunt).

- **Eigen budget**

Nog functioneler is de optie om de raad een eigen budget toe te kennen. Dit budget kan dienen om meer in te zetten op digitalisering (bv: online vergadersysteem, een eigen laptop per raadslid, een vast en herkenbaar emailadres, etc.).

- **Burgerraadsleden**

In Nederland kunnen raadsleden zich laten bijstaan door burgerraadsleden voor hun commissiewerkzaamheden. Dit laat raadsleden toe om hun taken meer te spreiden, waardoor de werklust draaglijk blijft. Tegelijk kunnen burgerraadsleden via deze weg hun eerste politieke ervaring opdoen – wat meteen geldt als een bijkomende vorm van opleiding.

- **De griffie**

De grootste winst valt te behalen met de installatie van een griffie(functie) naar Nederlands model. Hiermee doelen we op een ambtelijke personele ondersteuning die exclusief voor de raad wordt voorbehouden. In kleinere gemeenten kan dit bijvoorbeeld door een stafmedewerker op deeltijdse basis worden ingevuld. Zo'n griffier verzorgt de informatievoorziening aan de raad, ondersteunt de agendering, helpt raadsleden met praktische en inhoudelijke vragen, etc. Overweeg om desnoods met minder raadsleden te werken, maar deze beter te ondersteunen (en dit, opnieuw, gekoppeld aan een beter statuut).⁸

7. Controle-instrumenten van de raad

Het **Decreet over het lokaal bestuur** reikt raadsleden nu al behoorlijk wat instrumenten aan die ze kunnen inzetten in functie van hun controlerende rol (bv: mondelinge en schriftelijke vragen, bezoekrecht, inzagerecht, recht van afschrift, agenderingsrecht, informatierecht).

Naar Nederlands voorbeeld kunnen **bijkomende instrumenten** worden overwogen: initiatiefrecht (eigen voorstellen voor beleid/aanpassingen indienen), amendementen (voorstel van wijziging van een besluit), moties (een verklaring, vaak een instructie aan het college), interpellaties (recht om het college te ondervragen over een thema dat niet op de raadsagenda

⁸ In Nederland beschikt de raad daarnaast over een onafhankelijke rekenkamer, die onderzoek voert naar het gemeentebestuur. Ook heeft elke gemeente een vaste interne of externe accountant. Dit laatste is de courante praktijk.

staat), en recht van onderzoek (‘enquêterecht’: instellen van een onderzoek naar het beleid van het college).

8. Toch maar dualisme?

De laatste instrumenten en diverse vormen van ondersteuning van de raad kaderen in een bredere cultuuromslag die in Nederland werd genomen met de invoering van het dualisme in 2002. Het dualisme komt in een andere sessie van deze werkgroep aan bod.

Uit de praktijk blijkt dit echter ook niet overal even succesvol. Vooral de oude bestuurscultuur (met de dominantie van het college via de partijlijnen) blijkt soms moeilijk te doorbreken. Om daaraan deels tegemoet te komen, en de dominante participatie te doorbreken, kan het *panacheren* een oplossing bieden: door kiezers toe te laten om te stemmen op kandidaten van verschillende lijsten, of op verschillende lijsten zelf, vergroot je het democratisch gehalte van de verkiezingen. Tegelijk vergroot je het electoraal kapitaal van de kandidaten, die zich daardoor ook onafhankelijker kunnen opstellen in de raad.

Tot slot: ‘niet op de afspraak’

We sluiten deze nota graag af met de volgende bedenking. Na een periode van trial-and-error is het hoopvol om vast te stellen dat de Vlaamse overheid werk wil maken van een fundamentele opwaardering van de gemeenteraad. De gekozen thema’s en invalshoeken zijn zonder meer pertinent. Het valt daarbij op dat veel thema’s onderling verbonden zijn (en bijvoorbeeld culminerend in de noodzakelijke opwaardering van het statuut van de raadsleden). Toch kunnen we het debat nog verder verbreden en verdiepen. Veel bedenkingen omtrent de beleidsbepalende rol van de raadsleden houden bijvoorbeeld verband met de bovenstaande discussie over controle. Vaak valt dit terug te brengen tot het verminderen van de participatie en het promoten van een cultuuromslag in de raad.

En wat met vertegenwoordiging, van oudsher toch de geprefereerde taak van onze gemeenteraadsleden? Hier kunnen we nadenken over opties om raadsleden een betekenisvolle rol te geven in trajecten van burgerparticipatie, bijvoorbeeld als spil tussen bevolking en bestuur, als bewaker van de kwaliteit van participatieprocessen, als spreekbuis van bepaalde groepen burgers in de raad zelf, of als organisator van participatie in de raad en daarbuiten. Op die manier kan de raad in zijn verschillende kerntaken worden opgewaardeerd – iets wat onze lokale democratie enkel ten goede kan komen.

Bijlage 1. Bestuursstijlen

	Monisme	Omgekeerd monisme	Dualisme
<i>Raad</i>	Vroeg betrokken in beleidsproces Invloed op beleidsproces Invloed op inhoud raadsvoorstel	Pas op het einde betrokken in beleidsproces Weinig invloed op beleidsproces Inhoud bepaald door college	Vooral betrokken in besluitvorming Invloed op college via controle-instrumenten Invloed op inhoud besluit
<i>Controle</i>	Meer klemtoon op beleidsvorming en vertegenwoordiging	Meest tijd besteed aan controle, minder aan beleidsvorming	Vertegenwoordiging, controle en beleidsbepaling op hoofdlijnen
<i>College</i>	Minder beleidsinvloed Informeert raad heel vroeg Voorbereiding en uitvoering beleid	Domineert de raad Informeert raad in de laatste fase Beheerst elke fase van het beleidsproces	Nevengeschikt aan de raad Informeert raad doorheen het beleidsproces Beleidsinitiatief, voorbereiding, uitvoering

(Bakker, J.M., Castenmiller, P. & Smallenbroek, A.J.H. (Eds.) (1999). *Dualisme en lokale democratie. Onderzoeksbijlage*. Samsom Uitgeverij.)

Om beide hervormingsscenario's te kaderen moeten we het kort hebben over de organisatie van ons lokaalpolitiek systeem. Die is formeel (lees: wettelijk en bestuurskundig) monistisch van aard. Monisme betekent dat de raad het hoogste orgaan is in het lokaal bestuur. Het college wordt benoemd door de raad (en blijft er deel van uitmaken), is formeel ondergeschikt aan de raad en beschikt over bevoegdheden die zijn afgeleid van de wetgevende macht. In een dergelijk systeem bepaalt de raad het beleid, voert het college dit beleid uit, en oefent de raad daar controle op uit. Dit alles kan echter vreemd klinken voor wie bekend is met het functioneren van onze lokale politiek in de praktijk. Ons systeem wordt dan ook eerder als een systeem van 'omgekeerd monisme' gezien, waarbij het net het college is dat de raad domineert en aanstuurt, en dit op bijna alle vlakken. De raad komt in zo'n systeem minder aan beleidsbepaling toe, en moet zich vooral verlaten op zijn controlerende rol. Wanneer we dus enkel het controleproces op zich ('*controle van*') willen versterken, betekent dit dat we hoofzakelijk binnen dit scenario blijven denken, en controle vooral willen opwaarderen als een soort reddingsboei voor de raad om tegenwicht te kunnen bieden aan het college.

Het tweede scenario vertrekt vanuit de vaststelling dat het systeem nu omgekeerd monistisch is, maar kiest ervoor om dat systeem om te buigen in een systeem (in de richting) van dualisme. In het dualisme wordt het college erkend in zijn dominante rol als bestuurder van de gemeente, maar wordt de raad als tegenwicht wel substantiëler versterkt (dus: ook opgewaardeerd in de betekenis van '*controle over*'). In Nederland werd dit systeem ingevoerd in 2002. Sindsdien maakt het college geen deel meer uit van de raad, en beschikken beide instellingen over eigen bevoegdheden. De positie van de raad werd onderbouwd met nieuwe controle-instrumenten: eigen ambtelijke ondersteuning (de griffie), recht op diepgaand onderzoek (raadsenquête), en een onafhankelijke controle-instantie (de rekenkamer). Het versterken van de controlerende rol van de raad vormt zo een integraal kompas voor raadsleden om hun nieuwe positie ten opzichte van het college mee vorm te geven.