

De raad in beraad

Een vergelijking en evaluatie van de formele hervormingen ter versterking van de gemeenteraad in Vlaanderen en Nederland

Tom Verhelst, Klaartje Peters & Koenraad De Ceuninck

Tot 2002 was het lokaal bestuur in Vlaanderen en Nederland op een monistische leest geschoeid. In beide systemen stond de gemeenteraad formeel aan het hoofd van het bestuur. Door een samenspel van factoren en evoluties taande de invloed van de raad in de praktijk evenwel steeds meer. In deze bijdrage vergelijken en evalueren de auteurs de institutionele hervormingen die in Vlaanderen en Nederland de voorbije decennia werden doorgevoerd in een poging om de rol en positie van de raad te herwaarderen. Terwijl Vlaanderen koos voor beperktere hervormingen binnen het bestaande monistisch bestel (bijv. een eigen voorzitter voor de raad, een bijzondere commissie voor intergemeentelijke samenwerking, een procedure tot herstel van structurele onbestuurbaarheid), opteerde Nederland met het dualisme voor een radicale personele en functionele scheiding tussen raad en college. Hoewel de hervormingen in Vlaanderen vaak halfslachtig lijken en raadsleden in Nederland zichzelf meer invloed toedichten, blijkt uit onderzoek ook dat de herwaardering van de raad in Nederland eveneens (nog) onvoltooid is. De komende jaren blijft dit thema ongetwijfeld verder op de politieke agenda staan. We denken dan aan de uitwerking van een beter statuut voor raadsleden, of het functioneren van de raad als democratische waakhond van de netwerksamenleving.

1 Inleiding

In januari 2019 en maart 2018 ging de nieuwe bestuursperiode voor ruim 16.000 raadsleden in respectievelijk de Vlaamse en Nederlandse gemeenten van start. Als gekozen volksvertegenwoordigers wordt van hen verwacht dat ze gedurende zes of vier jaar de inwoners van hun gemeente vertegenwoordigen, de krijtlijnen van het gemeentebestuur uittekenen en controle uitoefenen op de uitvoering van dat gemeentebestuur door het college en de ambtelijke organisatie (Steen & Wille, 2005). Formeel staat de raad daarmee aan het hoofd van de gemeente in Vlaanderen en Nederland (Denters & Van der Kolk, 1998; Plees, 2005).

In deze bijdrage bespreken we de institutionele hervormingen die in Vlaanderen en Nederland zijn doorgevoerd om de positie van de raad in het lokaal bestuur te versterken. Immers, in beide systemen kwam de raad de voorbije decennia steeds meer onder druk te staan. Zo moet de raad als verzameling leken optornen tegen een sterk geprofessionaliseerd ambtelijk apparaat en een invloedrijke uitvoerende macht (het college van burgemeester en schepenen in Vlaanderen, het college van burgemeester en wethouders in Nederland). De groeiende drang van burgers om

zelf rechtstreeks in het gemeentebestuur te participeren holt de vertegenwoordigende functie van de raad dan weer gedeeltelijk uit. De beleidsbepalende en controlerende rol tot slot wordt bemoeilijkt door het toegenomen takenpakket van gemeentebesturen en doordat ook het lokaal beleid steeds vaker buiten de klassieke politieke instellingen om tot stand komt (bijv. via allerlei vormen van intergemeentelijke samenwerking, partnerschappen met bovenlokale overheden, of gemeentelijke verzelfstandiging).

Met uitzondering van de positie van de burgemeester was het lokaal politiek systeem in Vlaanderen en Nederland tot 2002 erg gelijklopend.¹ Dit systeem was formeel op een monistische leest geschoeid.² In een monistisch systeem zijn de bevoegdheden van de uitvoerende macht gedeeltelijk of volledig afgeleid van de bevoegdheden van de wetgevende macht. De leden van de uitvoerende macht worden ook allen (of grotendeels) aangesteld door het wetgevend orgaan en blijven daar deel van uitmaken (Bakker e.a., 1999). Bijgevolg heeft de raad in een monistisch systeem de dominante stem, die de uitvoerende macht aanstuurt en controleert (Elzinga, 1998).

In de praktijk bleek dit systeem echter vaak helemaal anders te werken, en opnieuw waren de parallellen tussen Vlaanderen en Nederland hierbij opmerkelijk. Zo stelde de Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' (2000: 444) de lokaal politieke verhoudingen in Nederland aan het eind van de vorige eeuw op scherp als volgt:

'De formele monistische grondstructuur van de gemeente ten spijt, blijkt dat de bestuurspraktijk – zowel in grote als kleinere gemeenten – een meer dualistisch karakter draagt. De raad, volgens de monistische theorie het beleidsbepalende orgaan van de gemeente, is in de praktijk vooral aangewezen op zijn rol als controleur van het beleid van het college van burgemeester en wethouders. (...) Omgekeerd is het college volgens de theorie ondergeschikt aan de raad maar in de (dualistische) praktijk heeft het college het bestuurlijk overwicht. Deze tegenstelling tussen theorie en praktijk maakt de bestuurlijke verhoudingen binnen het gemeentelijk bestel ondoorzichtig en verwarrend.'

Steen en Wille (2005: 456) omschreven de verhoudingen tussen de raad en het college in Vlaanderen in gelijkaardige bewoordingen:

'Rather than the executive being subordinate to the municipal council, the real situation is the other way around: the municipal council follows the dictates of the

- 1 In Nederland is de burgemeester een door de Kroon benoemde bestuurder die geacht wordt boven de partijen te staan. In Vlaanderen is de burgemeester een politicus bij uitstek die doorgaans een van de meest succesvolle kandidaten bij de gemeenteraadsverkiezingen was.
- 2 Hoewel beide systemen in strikte zin ook reeds elementen van dualistische strekking vertoonden, zoals de uitgebreide bevoegdheden van het college inzake het dagelijks bestuur (Elzinga, 1998; Steen & Wille, 2005).

executive. (...) the council no longer controls the executive, nor does it dominate the local policy process.'

Wat we in de praktijk zagen, zouden we als een vorm van 'omgekeerd monisme' kunnen benoemen, waarbij het college de raadsleden zowel in de plenaire raad als in de raadscommissies en de partijfractie domineert (Bakker e.a., 1999). Ondanks deze gelijkaardige institutionele setting en hun inherent scheefgegroeide verhoudingen kozen Vlaanderen en Nederland verschillende richtingen om de gemeenteraad te herwaarderen. In Vlaanderen kreeg de raad bijvoorbeeld de mogelijkheid om een eigen voorzitter te verkiezen, werd een procedure tot herstel van de structurele onbestuurbaarheid in het leven geroepen en moest een bijzondere gemeenteraadscommissie toezien op het beleid dat in allerhande vormen van gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking tot stand komt. Nederland koos voor een radicalere ommezwaai met de invoering van het dualisme in 2002. Het dualisme beoogde een duidelijke scheiding en een meer democratisch samenspel tussen raad en college door beide personeel en functioneel te ontvlechten.

Dit artikel bespreekt en vergelijkt de institutionele hervormingen met betrekking tot de gemeenteraad in Vlaanderen en Nederland. Eerst doen we de algemene voorgeschiedenis en rationale van de hervormingen uit de doeken, vervolgens lichten we de hervormingen zelf toe. Tot slot kijken we op welke manier we deze hervormingen vandaag kunnen evalueren. Op deze manier draagt dit artikel verder bij aan de bestaande traditie van vergelijkend onderzoek naar raadsleden en gemeenteraden in Vlaanderen en Nederland (bijv. Kalk & De Rynck, 2003; Steen & Wille, 2005; Verhelst, 2013; Buylens e.a., 2014).

2 Vlaanderen: het spoor bijster?

2.1 Voorgeschiedenis en rationale van de hervormingen

In België was de gemeenteraad van oudsher de centrale politieke institutie die verantwoordelijk was voor alle zaken van gemeentelijk belang (Dupriez, 1920). Dit veranderde niet toen de organieke bevoegdheid voor de lokale besturen met de vijfde staatshervorming (2001) naar de regio's werd overgeheveld (Steyvers & Reynaert, 2003; De Lange e.a., 2007). Sinds 1 januari 2002 is het Vlaamse Gewest bevoegd voor het wetgevend kader van zijn lokale besturen en daarmee dus ook voor de rol en positie van de gemeenteraad in het lokaal politiek bestel.

Vlaanderen benutte deze autonomie reeds in 2005 om met het Gemeentedecreet een eigen wetgevend kader voor de lokale besturen vast te leggen (De Lange e.a., 2007). Dit decreet beoogde onder meer expliciet de versterking van de beleidsbepalende rol van de gemeenteraad en het verbeteren van de controle-instrumenten van de raad (Vlaams Parlement, 2005). Deze doelstellingen werden geoperationaliseerd in een aantal concrete maatregelen: het voorzitterschap van raadscommissies werd aan een niet-uitvoerend raadslid toegewezen; de raad kreeg een grotere impact op de benoeming van de burgemeester en de schepenen

met de akte van voordracht; de raad kreeg de volheid van bevoegdheid gekoppeld aan het recht om bepaalde bevoegdheden te delegeren naar de uitvoerende macht; en als democratisch tegenwicht werden diverse beleidsbepalende en controlerende instrumenten en bevoegdheden gespecificeerd (bijv. agendering, inzage, afschrift, toelichting, bezoek, interpellaties, externe audit). De gemeenteraad kreeg daarnaast het recht zijn eigen voorzitter te verkiezen.

De eerste reacties op het decreet waren gemengd. Vanuit de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), de belangenvereniging van de Vlaamse lokale besturen, werd de ruimte voor lokaal maatwerk en de continuïteit met de Nieuwe Gemeentewet, de voorganger van het Gemeentedecreet, beklemtoond en toegejuicht (De Lange e.a., 2007). Ook academici situeerden het nieuwe decreet ergens tussen vernieuwend en een continuering van het bestaande federale kader (Schram & Wayenberg, 2006). Specifiek met betrekking tot de gemeenteraad merkten Steyvers en Reynaert (2006) op dat bepaalde maatregelen hoofdzakelijk betrekking hadden op de samenstelling van de raad en derhalve minder verstrekkende gevolgen zouden hebben op de verhoudingen binnen het lokaal bestuur. Anderzijds waren twee maatregelen die de werking van de raad zelf betroffen facultatief van aard. De mogelijkheid om een aparte voorzitter van de raad te verkiezen stond symbool voor een vorm van personeel dualisme, terwijl de delegatiemogelijkheden van de raad naar het college het pad effenden naar een functioneel dualisme. Omdat een constructieve motie van wantrouwen ten opzichte van het college uiteindelijk niet werd opgenomen in het Gemeentedecreet als ultiem controle-instrument, spraken Steyvers en Reynaert echter van een vorm van 'ont-hoofd dualisme' of 'schizofreen monisme'.

De volgende Vlaamse Regering (2009-2014) bleef verder inzetten op de versterking van de gemeenteraad (Bourgeois, 2012). Enkele wijzigingen aan het Gemeentedecreet waren bijvoorbeeld gericht op het versterken van de lokale democratie, met inbegrip van een verdere herwaardering van de raad. Dit kwam onder meer tot uiting in een soepelere procedure om de raad bijeen te roepen, een betere vertegenwoordiging van de raad in de raad van bestuur van autonome gemeentebedrijven, de verplichte bespreking van het beleid van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en vormen van gemeentelijke verzelfstandiging in een bijzondere gemeenteraadscommissie, en de invoering van een procedure tot herstel van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente. In deze bijdrage evalueren we het Vlaamse hervormingsparcours aan de hand van de drie meest in het oog springende hervormingen om de gemeenteraad te versterken: de eigen voorzitter voor de raad, de procedure tot herstel van structurele onbestuurbaarheid en de bijzondere gemeenteraadscommissie.

2.2 *Institutionele hervormingen: nieuwe lokaal politieke instituties en procedures*

De eerste hervorming betreft de eigen voorzitter van de gemeenteraad. Waar het voorzitterschap van de raad in het verleden steeds werd waargenomen door de burgemeester, heeft het Gemeentedecreet (artikel 8) de mogelijkheid gecreëerd om de raad vanaf 1 januari 2007 zelf een (onafhankelijke) voorzitter te laten kie-

zen onder zijn leden. Die voorzitter kan dus een raadslid, een schepen of een burgemeester zijn. Hiermee wilde de Vlaamse decreetgever de gemeenteraad zowel intern als extern versterken in zijn positie ten opzichte van het schepencollege. Door een eigen voorzitter krijgt de raad ook een gezicht naar de buitenwereld toe. Bovendien kunnen burgemeesters die er bewust voor kiezen om geen voorzitter meer te zijn, zich ten volle toeleggen op het uitleggen en verdedigen van hun beleid tijdens de gemeenteraadszitting, zonder dat ze zich nog moeten bekommeren om louter procedurele zaken. Met andere woorden: een betere functiescheiding die zorgt voor een scherpere profilering van de verschillende rollen binnen de raad. Extra personele ondersteuning voor deze functie werd decretaal echter niet voorzien.

De tweede hervorming betreft de procedure tot herstel van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente. Gemeenten kunnen worden geconfronteerd met een zekere politieke instabiliteit, die kan leiden tot problemen voor het bestuur van de gemeente. Toch hadden de Vlaamse gemeenteraden tot 2012 geen mogelijkheid om een college dat werd gekenmerkt door interne instabiliteit tot de orde te roepen, of eventueel te vervangen. Nochtans waren er gemeenten die *de facto* kampten met onbestuurbaarheid, vaak ten gevolge van strubbelingen in de meerderheid (Keunen & Hennau, 2017). Doorgaans werd die situatie dan opgelost door de betrokkene zijn bevoegdheden te ontnemen, maar de titel van ‘schepen’ te laten behouden. Het ontbreken van een instrument om de bestuurbaarheid in een gemeente te herstellen maakte dan ook lange tijd deel uit van het hervormingsdiscours rond lokale besturen (vgl. hierboven). Het zou echter duren tot juni 2012 vooraleer de procedure omtrent de structurele onbestuurbaarheid aan het Gemeentedecreet werd toegevoegd als artikel 47bis.

Vanaf 1 januari 2013 kunnen de Vlaamse gemeenteraden de procedure opstarten om vast te stellen dat hun gemeente structureel onbestuurbaar is geworden. Na een bemiddelingspoging van de provinciegouverneur kan de raad overgaan tot de aanstelling van een nieuw college van burgemeester en schepenen. De procedure is echter uitdrukkelijk bedoeld om in uitzonderingssituaties een antwoord te kunnen bieden op aanhoudende bestuurlijke problemen in een gemeente. Er is daarom een aantal beperkende maatregelen gecreëerd rond de inzetbaarheid van de procedure. Zo kan ze niet worden ingezet om individueel op te treden tegen een slecht functionerende schepen of burgemeester. De procedure is dus geen motie van wantrouwen tegen een bepaalde politicus, maar betreft enkel het vaststellen van de onbestuurbaarheid van het gemeentebestuur als geheel. Daarnaast is er bepaald dat de procedure slechts eenmaal per bestuursperiode kan worden ingezet, en niet gedurende de laatste twaalf maanden van een lopende bestuursperiode, dit om te vermijden dat ze om electorale redenen zou worden gebruikt.

Een derde institutionele hervorming is de bijzondere gemeenteraadscommissie die geacht wordt te waken over de afstemming van het gemeentelijk beleid op het beleid van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en verzelfstandigde agentschappen van de gemeente. De gemeente kon hiervoor een aparte commissie oprichten, of de taken integreren in de werking van een bestaande commissie.

Deze bepaling werd opgenomen in het Gemeentedecreet (artikel 39) na een wijziging in juni 2012 als antwoord op de bekommernis dat gemeenteraadsleden de mogelijkheid moesten hebben om het gemeentebestuur dat buiten de raad tot stand komt, op te volgen. Het door de jaren sterk toegenomen aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en verzelfstandigde agentschappen had er immers voor gezorgd dat heel wat raadsleden het overzicht kwijt waren geraakt. Het was de bedoeling van de decreetgever om in die commissie voorbereidend werk te leveren rond strategische keuzes van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en er terugkoppelingsmomenten te organiseren voor de gemeentelijke vertegenwoordigers in de vele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en verzelfstandigde entiteiten.

2.3 Evaluatie van de hervormingen

Zowel kwantitatief als kwalitatief blijkt de onafhankelijke voorzitter van de raad na een aarzelende start een positief verhaal. Waar de meerderheid van de gemeenten (68%) na de verkiezingen van 2006 nog opnieuw de burgemeester als voorzitter van de raad had aangesteld (Karsten e.a., 2017), evolueerde het aandeel aparte voorzitters tijdens de daaropvolgende bestuursperiode naar 66% en in 2017 verder naar 71%. Wel is het nog heel vaak een raadslid uit de meerderheid dat het mandaat krijgt toebedeeld. Inhoudelijk werd de positie van de eigen voorzitter aanvankelijk dan weer omschreven als een zoektocht tussen college en raad (Verbeek & Van Bouwel, 2010). Heel wat voorzitters gaven aan dat ze in de uitoefening van hun mandaat sterk afhankelijk bleven van ondersteuning vanuit het college en de administratie. Vooral de samenwerking met de toenmalige gemeentesecretaris bleek belangrijk in de uitoefening van de functie. Niet alleen was bijkomende ondersteuning welkom, ook de zichtbaarheid naar de buitenwereld was, zeker in de beginperiode, een aandachtspunt. Uit een analyse van de VVSG bleek dat de maatregel in 2014 reeds positief werd geëvalueerd (Verbeek, 2014).

Hoewel de meeste voorzitters stelden hun mandaat zo neutraal mogelijk in te vullen, bemoeilijken de partijbanden het functioneren wel in de praktijk. De meeste burgemeesters waren ondertussen wel vertrouwd met het systeem en overtuigd van het nut ervan. Zelf kunnen ze zich beter focussen op het verdedigen van het beleid, terwijl een aparte voorzitter de vergadering in goede banen leidt. Hennau en Ackaert (2014) constateerden in hun evaluatieonderzoek van het Gemeentedecreet dan weer een teruglopend contact tussen de voorzitters van de gemeenteraad en de gemeentesecretaris. Ze beschouwden dit evenwel niet noodzakelijk als een negatieve, maar veeleer als een logische evolutie. Naarmate het decreet langer is geïmplementeerd, zijn beide personen mogelijks beter vertrouwd met de 'geploegheden' (gebruiken) van hun nieuwe positie. Het zag er zelfs even naar uit dat vanaf 2019, bij de start van de volgende lokale legislatuur, alle gemeenteraden in Vlaanderen verplicht een eigen voorzitter zouden hebben. Deze bepaling was namelijk opgenomen in het in 2014 afgesloten Vlaamse regeerakkoord. Echter, deze maatregel heeft het uiteindelijk niet gehaald in de finale versie van het nieuwe Decreet Lokaal Bestuur, waardoor burgemeesters en schepenen de raad nog steeds kunnen voorzitten.

Gelet op het restrictieve karakter verbaast het niet dat de procedure tot herstel van de structurele onbestuurbaarheid veel minder frequent werd toegepast. In totaal was dit tot dusver slechts in zeven gemeenten het geval. Rond de procedure heeft lange tijd veel onduidelijkheid gehangen. Wie er ooit mee te maken kreeg, blikte niet meteen vrolijk terug op de manier waarop artikel 47bis ingrijpt in het gemeentelijk functioneren. Het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) besliste daarom tot een grondige evaluatie (2015). Daaruit bleek vooral dat er heel wat onduidelijk blijft rond de inzetbaarheid van de procedure. Zo zorgde het feit dat ‘structurele onbestuurbaarheid’ noch tijdens de parlementaire voorbereiding, noch in de rechtspraak voldoende werd omschreven voor heel wat onduidelijkheid bij de toepassing. Dat gaf bovendien aanleiding tot heel wat lang aanslepende procedures bij de Raad van State. Ten tweede werd ook de verplichte bemiddeling verbonden aan de procedure lang niet overal een succes. Slechts in één geval slaagde de bemiddeling, waardoor de bestuurlijke rust kon terugkeren. Een gouverneur betrokken bij de procedure wees erop dat artikel 47bis niet werd gebruikt om een duurzame ontwrichting van het college op te lossen, maar wel om van coalitiepartner te wisselen. Daarmee schiet het bewuste artikel volledig zijn doel voorbij en werkt de procedure conflicten zelfs in de hand. Zowel de VVSG als de ECG³ zag evenmin het nut in van artikel 47bis en pleitte ronduit voor de afschaffing ervan. Volgens de VVSG hebben gemeenten, gebruik makend van intern overleg, voldoende mogelijkheden om zelf om te gaan met conflicten (VVSG, 2017).

De evaluatie van ABB (2015) leidde tot een voorstel waarbij artikel 47bis zou worden vervangen door een constructieve motie van wantrouwen naar analogie met het Vlaams Parlement en het gemeentebestuur in Wallonië. Op die manier behield de gemeenteraad een middel om een slecht functionerend college te sanctioneren, wat de positie van de raad tegenover het college zou versterken. De ellenlange procedures bij de Raad van State zouden echter tot het verleden behoren. De motie zou de periode van onzekerheid en instabiliteit binnen een onbestuurbare gemeente bovendien aanzienlijk kunnen inkorten en moest volgens ABB daarom gepaard gaan met de installatie van een nieuw college, dan wel een nieuwe schepen. Ook Keunen en Hennau (2017) sluiten zich daarbij aan. Zij wijzen vooral op de flexibiliteit die een individuele motie biedt. Nu moet in Vlaanderen de volledige procedure inzake onbestuurbaarheid worden doorlopen, ook al is er maar één lid van het college dat slecht presteert. Ondanks deze quasi unaniem negatieve evaluatie is de bestaande procedure volledig behouden in het nieuwe Decreet Lokaal Bestuur (artikel 46 DLB). Of die procedure de positie van de gemeenteraad daadwerkelijk versterkt, is echter zeer de vraag.

Tot slot, nog minder succesrijk verging het de bijzondere gemeenteraadscommissie. Vanaf het moment dat de Vlaamse decreetgever die commissie heeft verplicht, werd ze bekritiseerd. Zo vroeg de VVSG zich af waarom de herwaardering van de gemeenteraad moest worden bereikt door raadsleden met informatie en

3 ECG staat voor het voormalige ‘Expertisecentrum van Gemeentesecretarissen’, ondertussen Excello.net.

vergaderingen te overladen, terwijl ze niet altijd de mogelijkheid hebben om die informatie te verwerken (VVSG, 2012). De belangenvereniging zag meer heil in een beter statuut en een betere ondersteuning van raadsleden, vooraleer nog meer informatieverplichtingen op te leggen. Bovendien vond de vereniging het niet consequent om die commissie te verplichten voor de opvolging van de intergemeentelijke samenwerking, maar het dan weer niet te doen binnen andere beleidsdomeinen. Op die manier werd een ongelijkheid gecreëerd, terwijl men beter de lokale autonomie liet spelen. Ook de bestuurlijke praktijk heeft tijdens de legislatuur 2013-2018 aangetoond dat de werking van die commissies vaak problematisch was. Uit enkele parlementaire vragen bleek alvast dat de informatie-doorstroming en terugkoppeling tussen het intergemeentelijke en het lokale niveau in bepaalde gemeenten gebrekkig waren.⁴ Bovendien bleken lang niet alle gemeenten te beschikken over een dergelijke commissie. Volgens de bevoegde ministers moest de verantwoordelijkheid daarvoor vooral worden gezocht bij de individuele gemeenten en hun vertegenwoordigers. De komst van het Decreet Lokaal Bestuur heeft het verplichte karakter van die commissie daarom opnieuw geschrapt. Voortaan behoort het tot de lokale autonomie om te oordelen of de afstemming van het lokaal beleid met het intergemeentelijk beleid in de gemeenteraad plaatsvindt, dan wel in een al dan niet daarvoor opgerichte gemeenteraad-commissie (artikel 389 DLB).

3 Nederland: dualisme als nieuw kompas

3.1 *Voorgeschiedenis en rationale van de hervormingen*

Een beschouwing over de positie van de gemeenteraad in het Nederlandse lokaal bestuur begint onvermijdelijk met de vermelding dat de staatsrechtelijke positie van de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente in de Grondwet (artikel 125 lid 1) is verankerd. Dat is het geval sinds de liberale staatsman Johan Rudolf Thorbecke in 1848 de Nederlandse Grondwet schreef, enkele jaren later gevolgd door een nieuwe Gemeentewet. Daarin stond al wat nog steeds een belangrijk logisch gevolg is van die positie als hoogste orgaan, namelijk dat het college van burgemeester en wethouders (B&W) verantwoording is verschuldigd aan de gemeenteraad. Dat geldt zowel voor het college als geheel als voor de leden afzonderlijk (artikel 169 lid 1), en ook voor de burgemeester als bestuursorgaan (artikel 180 lid 1). Een belangrijke bevoegdheid die de verhoudingen bevestigt, is de in 1948 aan de Gemeentewet toegevoegde bepaling dat de raad wethouders kan ontslaan (nu artikel 49). Voor de door de Kroon benoemde burgemeester geldt dat niet, hoewel een gebrek aan vertrouwen van de raad er in de praktijk uiteindelijk altijd toe leidt dat ook de burgemeester het veld moet ruimen.

4 Schriftelijke vraag nr. 344 van Marleen Van Den Eynde, van 15 maart 2012 aan Geert Bourgeois, Viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse rand, en schriftelijke vraag nr. 722 van Marius Meremans van 12 mei 2015 aan Liesbeth Homans, Viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke kansen en Armoedebestrijding.

Aan het zogenaamde 'hoofdschap' van de raad is sinds Thorbeckes Grondwet en Gemeentewet nooit gesleuteld. Tot de dag van vandaag is het voor eenieder in het Nederlandse lokaal bestuur een belangrijk gegeven dat de gemeenteraad formeel het hoogste orgaan is van de gemeente. In de praktijk is dit echter al heel lang niet meer zo. En het is de vraag of het ooit zo is geweest. Vanaf het einde van de negentiende eeuw is hoe dan ook duidelijk dat het dagelijks bestuur van de gemeente in feite de toon zet. Tot die tijd waren alleen de burgemeester en de gemeentesecretaris fulltime functionarissen, maar als ook het wethouderschap steeds vaker een dagtaak wordt, wint het college van B&W aanzienlijk aan macht ten opzichte van de raad. Door de toenemende complexiteit, de steeds omvangrijkere beleidsagenda en de groeiende afstand tot het apparaat wordt het voor raadsleden steeds moeilijker om hun rol te vervullen en is de uitvoerende macht in feite de baas in de gemeente, ondanks het feit dat de raad alle formele besluiten neemt (Van den Bergh, 1951).

Al in 1920 constateert de Staatcommissie-Oppenheim dat de raad steeds meer overbelast raakt, en alleen nog maar kan proberen alles te volgen, in plaats van daadwerkelijk te besturen.⁵ Die vaststelling kan in feite voor de volledige twintigste eeuw worden doorgetrokken. Een Staatscommissie in de jaren vijftig en diverse andere commissies maken keer op keer dezelfde analyse, maar er verandert feitelijk niets. Bij de Grondwetsherziening in 1983 wordt de bepaling geschrapt dat de raad bevoegd is tot de regeling en het bestuur van de huishouding, waarmee 'het bestuur' niet langer de exclusieve bevoegdheid is van de raad. Maar de raad blijft formeel het hoofd van de gemeente. In 1994 wordt, na langdurige discussies, die formele positie van de raad in de Gemeentewet door toevoeging van enkele instrumenten verstevigd. Zo krijgt de raad onder meer de bevoegdheid om de bestuursbevoegdheden van het college met beleidsregels te normeren. Maar dit verandert weinig tot niets aan de praktijk dat het college feitelijk de baas is.

3.2 *De dualisering: institutionele hervorming*

Aan het einde van de twintigste eeuw besluiten regering en parlement dat het echt tijd is om de verhouding tussen raad en college aan te passen. Aanleiding en belangrijk motief voor het in gang gezette traject is de gevoelde noodzaak om de lokale democratie te versterken. Over de robuustheid daarvan bestaan zorgen en de opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen blijven dalen. De tijd lijkt rijp om de gegroeide bestuurlijke dominantie van het college te erkennen, het stelsel door aanpassing van de bevoegdhedenverdeling te verbeteren en daarmee de raad een duidelijker eigen positie en profiel te geven (Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie', 2000).

De in 1998 ingestelde Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' (ook wel de commissie-Elzinga genoemd naar haar voorzitter) maakt een gedegen analyse van de historische ontwikkeling van het lokaal bestuur en rapporteert in 2000

5 Verslag van de Staatscommissie tot voorbereiding van de herziening der Gemeentewet, 1920, nr. 7.

aan regering en parlement. De commissie stelt vast dat de raad zijn centrale positie in het gemeentelijke bestel, behalve in zuiver formele zin, niet kan waarmaken. In de praktijk delegeert de raad op grote schaal bestuursbevoegdheden aan het college, vaak zonder voorwaarden, en bovendien komen de volksvertegenwoordigende (agerenderende) en de controlerende rol van de raad onvoldoende uit de verf. De commissie stelt voor om taken en bevoegdheden van gemeenteraad en college van B&W scherper van elkaar te scheiden: het college moet meer zelfstandig uitvoerende bevoegdheden krijgen, terwijl de gemeenteraad geacht wordt zich te wijden aan 'kaderstellen, controleren en volksvertegenwoordigen', en te stoppen met meebesturen. Om de scheiding te markeren stelt de commissie voor dat wethouders niet langer deel uitmaken van de raad, en ook van buiten kunnen worden aangezocht. En om de controlerende rol van de gemeenteraad te versterken stelt de commissie een aantal controlerende instrumenten voor de raad voor, deels nieuw en deels een codificatie van wat er in de praktijk al (hier en daar) gebeurt (Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie', 2000).

Het kabinet neemt het advies van de commissie-Elzinga over, wat eind 2001 leidt tot voorstellen voor een Wet dualisering gemeentebestuur, en in samenhang daarmee diverse aanpassingen van de Gemeentewet. Na de gemeenteraadsverkiezingen van voorjaar 2002 treden de wijzigingen in werking. De invoering gaat gepaard met een uitgebreide ondersteuningscampagne van de rijksoverheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), getiteld 'Vernieuwingsimpuls'. Doel van de campagne, die loopt van 2000 tot 2006, is om 'cultuurvernieuwing' in de gemeenten te stimuleren en de invoering van dualisme te ondersteunen.

Wat zijn dan die wijzigingen die met de dualisering in 2002 zijn ingevoerd? Zoals gezegd is de onverenigbaarheid van het wethouderschap en het raadslidmaatschap een cruciale aanpassing. Verder moest met het ontvlechten van de bevoegdheden van raad en college zowel de kaderstellende als de controlerende rol van de raad worden versterkt. Het in de praktijk geldende recht van initiatief en het recht van amendement voor een individueel raadslid zijn nu in de Gemeentewet vastgelegd (artikel 147); het recht op ambtelijke bijstand is nieuw toegevoegd (artikel 33 lid 1). Wat betreft de controlerende rol is er het recht op onderzoek in de vorm van een raadsenquête bij gekomen (artikel 155a lid 1), zijn er verplichte doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoeken door het college, die gedeeld moeten worden met de raad (artikel 213a), en hebben gemeenten bovendien verplicht een rekenkamer of rekenkamercommissie (artikel 182), die geacht wordt de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gemeentebestuur te onderzoeken.

3.3 *Evaluatie en betekenis van de dualisering*

Wat kunnen we zeggen over de effecten van de dualisering? Het antwoord op die vraag is niet zonder meer duidelijk. Met name in de eerste tijd was het erg wennen, met veel procedurele discussies (Engels, 2008). Vastgesteld kan worden dat er wel degelijk dingen zijn veranderd in het Nederlandse lokaal bestuur (B&A Groep, 2008; Korsten, 2008; De Groot e.a., 2010). De raad vergadert weliswaar

nog steeds vrijwel uitsluitend over collegevoorstellen, maar stelt zijn eigen agenda vast. De gemeentesecretaris ondersteunt enkel nog het college, terwijl de raad zijn werkzaamheden met hulp van de eigen griffier organiseert. Korsten (2008) spreekt van 'zelfbewustere raden' (p. 7). De veranderde verhouding is vooral goed zichtbaar in de raadscommissies: de wethouder is niet langer de voorzitter, maar slechts te gast, en hoewel hij zijn informatievoorsprong op de raadsleden wel heeft behouden, is zijn invloed door het inleveren van het voorzitterschap aanzienlijk beperkt. Verder is er de afgelopen jaren vrij veel aandacht geweest voor het aantal wethouders dat moet aftreden,⁶ maar die trend was al ingezet ruim vóór de invoering van het dualisme en heeft zich na een piek in de periode 2006-2010 inmiddels ook weer gestabiliseerd (Aardema e.a., 2012; Castenmiller, 2017).

Toch lijkt het er sterk op dat over de opbrengsten van het versterken van de kaderstellende en controlerende rol geen al te hoge verwachtingen hoeven te bestaan. Het initiatief voor nieuw beleid ligt nog steeds overwegend bij het college, en hoewel raadsleden aangeven goede en onafhankelijke steun te onderkennen van de griffie, is de ondersteuning in de praktijk vaak beperkt, zeker in verhouding tot het veel grotere en meer gespecialiseerde ambtelijk apparaat (Peters & Castenmiller, 2019). Raadsleden hechten weliswaar meer waarde aan hun controlerende rol dan vóór de dualisering (De Groot e.a., 2010) en hun instrumentarium is aanzienlijk uitgebreid, maar de beschikbare (nieuwe) controle-instrumenten worden niet intensief gebruikt (B&A Groep, 2008; Peters & Castenmiller, 2019). Controleren gebeurt bij uitstek bij de behandeling van de jaarrekening (en andere documenten in de gemeentelijke planning-en-controlcyclus), maar dat is in de meeste gemeenteraden bepaald geen hoogtepunt van het jaar. Het effect van het werk van de gemeentelijke rekenkamer(commis)sie is moeilijk vast te stellen, maar het lijkt er sterk op dat hun impact niet moet worden overschat (Van der Mark e.a., 2011; De Jong e.a., 2013; Van der Mark & De Wal, 2015; Peters & Castenmiller, 2019). Raadsleden voelen zich bovendien in veel opzichten overbelast (Raadslid.nu, 2014; 2017; Van Wijnen & Hulsen, 2015; Van Hulst e.a., 2016) en raadsgriffiers zien in meerderheid een raad die volgbaar is aan het college.⁷ Daarnaast staat het groeiend aantal bestuurlijke samenwerkingsverbanden waarin gemeenten hun taken organiseren volgens velen een goede controle in de weg. Uit alle onderzoeken van de afgelopen jaren blijkt dat raadsleden hier grote problemen mee hebben (Raadslid.nu, 2014; VNG Denktank, 2016; Rob, 2015; Denters e.a., 2017; Stolk e.a., 2018; Boogers & Reussing, 2018). Er lijkt kortom weinig aanleiding om te veronderstellen dat de machtsbalans tussen raad en college ingrijpend is veranderd.

6 Zo besteedt het tijdschrift *Binnenlands Bestuur* jaarlijks aandacht aan de meest recente cijfers, zie www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/dossiers/dossier-gevallen-wethouders.87612.lynkx.

7 57,2% van de griffiers vindt dat de raad enigszins of in sterke mate volgbaar is aan het college, zo blijkt uit het recente ambtsonderzoek onder raadsgriffiers (Van Hulst e.a., 2016: 64).

4 Nederland, gidsland?

De vergelijking tussen beide systemen leert ons dat Vlaanderen en Nederland, ondanks een erg gelijklopende probleemstelling, verschillende hervormingsrichtingen kozen om de gemeenteraad te versterken. In welke mate kunnen beide systemen leren van elkaar? Uit vergelijkend onderzoek blijkt alvast dat Nederlandse raadsleden hun beleidsbepalende rol toch beter kunnen vervullen dan hun Vlaamse collega's zonder uitvoerend mandaat (Verhelst, 2013). Ze schatten de invloed van individuele raadsleden en vooral de raadsfracties in algemene zin ook veel hoger in. Betekent dit dat het Nederlandse model de oplossing kan bieden voor de Vlaamse context? Hoewel het dualisme ongetwijfeld meer duidelijkheid schept en de raad formeel versterkt ten opzichte van het college, noopt een aantal bemerkingen toch tot enige voorzichtigheid. Zo blijkt uit datzelfde onderzoek dat ook in Nederland raadsleden zich nog steeds duidelijk minder invloedrijk achten dan de uitvoerende macht (Verhelst, 2013). Bovendien kende het nieuwe systeem zijn groeipijnen, waarbij de raad en het college moesten zoeken naar de geschikte omgangsvormen (het dualisme werd bijvoorbeeld als 'duelisme' omschreven; Steen & Wille, 2005; Steen & Toonen, 2010). In combinatie met het grote aantal 'vallende wethouders' kan dit de stabiliteit van het systeem onder druk zetten. Daarnaast dreigt het toegenomen aantal wethouders dat buiten de raad wordt gerekruteerd (Denters e.a., 2005) het technocratische (of elitaire) karakter van het lokaal bestuur te vergroten. De kloof tussen de hooggestemde verwachtingen van het dualisme en de haperende praktijk (vgl. hierboven) blijft in Nederland wel het politieke debat voeden. Zo blijft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) volop inzetten op de verdere versterking van de gemeenteraad. Het doet dit via verschillende acties, wetgevingstrajecten en onderzoeken (bijv. intensieve voorlichting, aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen, versterking van de griffie, begeleiding in de sessies 'Raad in Beraad', een Quick Scan Lokale Democratie, een verbeterd trainings- en opleidingsaanbod, verhoogde raadsvergoeding).

In Vlaanderen daarentegen lijkt het herwaarderingsdiscours wat verstomd. De integratie van gemeente en OCMW⁸ vergroot de zeggenschap van de raad in het lokaal sociaal beleid dan wel, andere hervormingsplannen lijken niet meteen op tafel te liggen. Vanuit de VVSG wordt hoofdzakelijk gepleit voor een beter statuut voor de raadsleden (VVSG, 2019). Een dualisme naar Nederlands model lijkt dus nog niet voor meteen. We kunnen hiervoor diverse redenen aanhalen. Steen en Wille (2005) wijzen op de overkoepelende contextuele setting als een belangrijke voorwaarde voor effectieve institutionele hervorming. In Vlaanderen wordt die context mee vormgegeven door het 'political localism', waarbij lokale besturen hun beperkte autonomie compenseren met rechtstreekse toegang tot de centrale besluitvormingsniveaus (Wayenberg e.a., 2010; Steyvers, 2012). In het Vlaams

8 OCMW is een afkorting voor 'Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn'. Tot 2019 was het een soort functioneel bestuur, waarvan de bestuursleden door de gemeente werden benoemd, maar dat verder zelfstandig was.

Parlement zetelen dan ook traditioneel heel wat burgemeesters en schepenen, die ongetwijfeld niet staan te springen om hun macht lokaal in te perken door het invoeren van een dualistisch systeem. Cultureel gezien wordt weleens gesteld dat Nederlandse raden ook voor de hervormingen gekenmerkt werden door een sterkere debatcultuur (Kalk & De Rynck, 2003), meer horizontale machtsverhoudingen en meer aandacht voor transparant publiek bestuur (De Rynck, 2012). Een ander, niet onbelangrijk, verschil betreft de sterke participatie die in Vlaanderen ook op lokaal niveau speelt (Kalk & De Rynck, 2003; Steyvers & Reynaert, 2003; De Rynck, 2012). Terwijl de traditionele band tussen raadsleden en hun partij in Nederland lijkt te zijn afgenomen doorheen de tijd (Denters e.a., 2005), wordt partijtucht in Vlaanderen gezien als een van de grote oorzaken voor de onderschikking van de raad aan het college (Ackaert, 2005). Een dualisme naar Nederlands model wordt in Vlaanderen daarom als te radicaal, en bijgevolg weinig realistisch, beschouwd (Steen & Wille, 2005).

Daarnaast willen we wijzen op enkele structurele verschillen. Een goed functionerende raad in een dualistisch systeem heeft deskundige en goed ondersteunde raadsleden nodig. De grotere schaal van het lokaal bestuur in Nederland en de klemtoon op de bestuurskracht van de gemeenten bieden wellicht een betere voedingsbodem voor een systeem dat raadsleden op personeel en financieel vlak meer ondersteunt. Immers, indien het lekenstatuut van de raad als een troef voor de lokale democratie wordt gezien, is externe ondersteuning onontbeerlijk om de raad in een invloedrijke positie te plaatsen tegenover het professioneel college (Steen & Wille, 2005). Het actuele fusiedebat in Vlaanderen kan daarom een indirecte hefboom zijn voor een toekomstige herwaardering van de raad in die zin. Tot slot vormt ook de rol van de burgemeester een structureel verschil tussen beide systemen (Karsten e.a., 2017). In Nederland wordt van de burgemeester verwacht dat hij de relaties tussen de raad en het college bewaakt, al wordt het dubbel voorzitterschap van de Nederlandse burgemeester (dat wil zeggen zowel van de raad als van het college) ook weleens als een weeffout van het dualisme gezien. In Vlaanderen, waar de burgemeester de leider van de coalitie en een veel meer politieke figuur is, ligt zo'n rol moeilijker. Anderzijds kan Vlaanderen met zijn eigen raadsvoorzitter hier Nederland wel tot voorbeeld strekken.

5 Conclusie

In dit artikel evalueerden we de institutionele hervormingen die de voorbije decennia in Nederland en Vlaanderen zijn doorgevoerd om de positie van de gemeenteraad in het lokaal bestuur te versterken. Ondanks gelijklopende problemen werd in beide systemen voor een verschillende oplossing gekozen. Nederland opteerde met de invoering van het dualisme in 2002 voor een radicale en opvallende herijking van de verhouding tussen raad en college. De personele en functionele ontvlechting van beide instellingen, gekoppeld aan bijkomende instrumenten voor de raad, moest een duidelijke en meer gebalanceerde taakscheiding bewerkstelligen. Voor de raad betekende dit meer mogelijkheden om

zijn kerntaken van vertegenwoordiging, beleidsbepaling en controle uit te voeren ten opzichte van een college dat zich nu voluit als bestuurder kan profileren. Door deze hervorming kwam de theorie bovendien meer in lijn te liggen met de historisch (scheef)gegroeide bestuurspraktijk. Zo moest de hervorming een einde maken aan het ‘omgekeerde monisme’, waarin de raad op alle vlakken ondergeschikt was aan het college, en een volwaardig dualistisch systeem in de plaats creëren. Aan de hervorming ging overigens een grondige evaluatie van het lokaal politieke landschap vooraf (de commissie-Elzinga), terwijl de invoering zelf gepaard ging met een grote ondersteuningscampagne. De urgentie van de hervorming ging immers breder dan het functioneren van de raad op zich: *[de] tegenstelling tussen theorie en praktijk maakt de bestuurlijke verhoudingen binnen het gemeentelijk bestel ondoorzichtig en verwarrend. Voor de werkwijze van de raad, de organisatie van het politieke proces, de lokale democratie en de rekrutering van raadsleden is dit gebrek aan transparantie een belemmerende factor* (Staatscommissie ‘Dualisme en lokale democratie’, 2000: 444).

In Vlaanderen gingen de hervormingen minder ver en misten ze op het eerste zicht een gelijkaardige grondig onderbouwde en coherente visie op de gewenste verhoudingen tussen raad en college. Het officiële discours van de Vlaamse overheid indachtig is het ook opmerkelijk om vast te stellen hoe de institutionele vernieuwingen die werden doorgevoerd ter versterking van de raad vaak nog halfslachtig blijken. Ondanks algemene tevredenheid met de eigen voorzitter van de raad en het voornemen om deze hervorming algemeen verplichtend te maken, werd in het nieuwe Decreet Lokaal Bestuur bijvoorbeeld de optie behouden om de burgemeester of een schepen als voorzitter van de raad aan te duiden. De verplichte bijzondere gemeenteraadscommissie voor het opvolgen van het beleid in verzelfstandigde agentschappen en intergemeentelijke samenwerking werd ondertussen weer opgeheven. En ondanks algehele ontevredenheid met de procedure tot herstel van de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente, werd deze hervorming dan weer niet teruggedraaid ten voordele van het meer flexibele en effectieve systeem van de constructieve motie van wantrouwen ten opzichte van het college of zijn individuele leden. Een echte hefboom tegenover het college heeft de raad dus nog steeds niet. De combinatie van enkele nieuwe instrumenten (bijv. delegatierecht gekoppeld aan een volheid van bevoegdheid, een eigen voorzitter van de raad) met het behoud van de monistische bestuurspraktijk heeft volgens sommigen geleid tot een systeem van ‘onthoofd dualisme’. Vlaanderen staat zo, althans formeel, ver af van de duidelijke dualistische structuur die in Nederland werd ingevoerd.

Gelet op het gegeven dat institutionele hervormingen veel tijd vergen (Putnam, in Steen & Wille, 2005), blijft het afwachten hoezeer de diverse hervormingen in beide systemen de positie van de raad in de toekomst echt kunnen versterken. Niet alleen in Vlaanderen, maar ook in Nederland wordt het effect van de voorbije institutionele hervormingen immers nog steeds onvoldragen geacht. Onze vergelijking leert alvast dat de structurele en culturele eigenheden van beide systemen ervoor zorgen dat het Nederlandse dualistisch bestel wellicht niet zonder meer op

de Vlaamse context kan worden overgedragen. Deze eigenheden verklaren wellicht ook waarom de Nederlandse overheid vandaag nog steeds meer begaan lijkt met het versterken van de raad. De zoektocht naar een beter statuut voor de raadsleden staat dan weer in beide systemen op de agenda.

Tot slot mogen we evenmin voorbijgaan aan het feit dat de rol van gemeenteraadsleden zelf is veranderd doorheen de tijd. In de moderne complexe netwerkmaatschappij wordt van raadsleden weleens verwacht dat ze tevens fungeren als een democratische waakhond van allerhande beleidsnetwerken (Denters, 2017), een rol die in de literatuur als ‘metagovernance’ wordt benoemd (Sörensen, 2006). Toekomstig onderzoek zal moeten uitwijzen in welke mate het huidig hervormingsdiscours, dat vooral op de traditionele rollen van de raad is geënt, met deze nieuwe (of bijkomende) taakstelling blijft sporen.

Literatuur

- Aardema, H., M.J.G.J.A. Boogers & A.F.A. Korsten, ‘Vallende wethouders. Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau’, *Bestuurswetenschappen*, 2012/2, p. 13-33.
- ABB, *Evaluatierapport structurele onbestuurbaarheid*, Agentschap Binnenlands Bestuur, Brussel: 2015.
- Ackaert, J., ‘Transformation of the political executive in Belgian local government’, R. Berg & N. Rao (eds.), *Transforming political leadership in local government*, Basingstoke: 2005, p. 168-179.
- B&A Groep, *Staat van het dualisme*, Den Haag: 2008.
- Bakker, J.M., P.G. Castenmiller & A.J.H. Smallembroek, ‘Overwegingen en achtergronden bij de vragenlijst’, J.M. Bakker, P.G. Castenmiller & A.J.H. Smallembroek, *Dualisme en lokale democratie. Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn: 1999, p. 20-27.
- Bergh, G. van den, ‘De gemeentelijke bestuursorganen’, *Gedenboek Gemeentewet 1851-1951*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag: 1951.
- Boogers, M.J.G.J.A. & G.H. Reussing, *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*, Universiteit Twente, Enschede: 2018.
- Bourgeois, G., *Beleidsbrief binnenlands bestuur. Beleidsprioriteiten 2012-2013*, Vlaams Parlement, stuk 1759 (2012-2013) nr. 1, Brussel: 2012.
- Buylen, B., P.G. Castenmiller & K. De Ceuninck, ‘Controle op Nederlandse wijze in Vlaamse gemeenten: pure science fiction of realistisch toekomstscenario? De controlerende rol van de gemeenteraad in Vlaanderen en Nederland doorgelicht’, *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2014/3, p. 47-62.
- Castenmiller, P.G., *Aftredende raadsleden (en wethouders)*, Den Haag: 2017.
- De Lange, M., K. Janssens, J. Leroy, M. Suykens, M. Verbeek & D. Vanholsbeeck, *Het gemeentedecreet ontleed*, Brussel: 2007.
- Denters, S.A.H., ‘What citizens think councillors ought to do as representatives and how these normative expectations affect citizens’ satisfaction with councillors’, *Lex Localis*, 2017/4, p. 785-801.
- Denters, S.A.H. & H. van der Kolk, ‘De gemeenteraad en het raadslid’, A.F.A. Korsten & P.W. Tops (eds.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn: 1998, p. 222-232.

- Denters, S.A.H., P.J. Klok & H. van der Kolk, 'The reform of the political executive in Dutch local government', R. Berg & N. Rao (eds.), *Transforming political leadership in local government*, Basingstoke: 2005, p. 15-28.
- Denters, S.A.H., P.J. Klok & A. Kranenburg, 'Greep op het ongrijpbare? Een onderzoek naar nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur', *Bestuurswetenschappen*, 2017/4, p. 25-44.
- De Rynck, F., *Ten einde raad?*, lezing voor de VVSG-conferentie, Gent: 29 maart 2012.
- Dupriez, L., 'Local government in Belgium', *The American Political Science Review*, 1920/3, p. 408-422.
- Elzinga, D.J., 'Monisme en dualisme. Een sterke raad, een sterk college, een sterk apparaat', A.F.A. Korsten & P.W. Tops (eds.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn: 1998, p. 381-389.
- Engels, J.W.M., 'De staat van het dualisme in het decentraal bestuur', *Bestuurswetenschappen*, 2008/5, p. 12-28.
- Groot, M. de, S.A.H. Denters & P.J. Klok, 'Strengthening the councillor as a representative and scrutinizer. The effects of institutional change on councillors' role orientations in the Netherlands', *Local Government Studies*, 2010/3, p. 401-423.
- Hennau, S. & J. Ackaert, *Lokale besturen in verandering? Evolutes in de percepties over het Gemeentedecreet*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven: 2014.
- Hulst, M.J. van, P.M. Kruijven, L. Schaap & J.J.C. van Ostaaijen, *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016*, in opdracht van de Vereniging van Griffiers, Tilburg: 2016.
- Jong, P.O. de, J.R. Lunsing, E. Fogl & F. Haven, *De staat van de rekenkamer. Een onderzoek naar institutionele vormgeving, budget en output van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*, NVR/R/Stibabo, Ede: 25 maart 2013.
- Kalk, E. & F. De Rynck, 'Burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in de Vlaamse steden', F. De Rynck (ed.), *De eeuw van de stad: over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Project Stedenbeleid, Brussel: 2003, p. 453-479.
- Karsten, N., K. De Ceuninck & H. Reynaert, 'Burgemeester (m/v) in de Lage Landen. Zelfde job? Zelfde rol? Zelfde vragen?', *Res Publica*, 2017/3, p. 307-330.
- Keunen, S. & S. Hennau, 'Onbestuurbaarheid van gemeenten. Verleden, heden en toekomst', *Nieuw Juridisch Weekblad*, 2017/365, p. 462-474.
- Korsten, A.F.A., *De wind ging liggen. Dualisering in gemeentebestuur in de periode maart 2002-juni 2008, met bijzondere aandacht voor de betrekkingen in gemeenten tussen college, raad, presidium en bevolking*, paper ten behoeve van het congres 'Staat van de dualisering', georganiseerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Amersfoort: 25 juni 2008.
- Mark, R. van der & W. de Wal, *Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*, Berenschot/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag: 2015.
- Mark, R. van der, A. Oostdijk, R.M. Beerepoot & H. Heins, *Evaluatie van provinciale en gemeentelijke rekenkamers*, Berenschot/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag: 2011.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Versterking en vernieuwing van de lokale democratie*, Kamerbrief, Den Haag: 2019.
- Peters, C.E. & P.G. Castenmiller, *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag: 2019.

- Plees, Y., 'Belgium. The changing world of Belgian municipalities', S.A.H. Denters & L.E. Rose (eds.), *Comparing local governance. Trends and developments*, Hampshire: 2005, p. 47-64.
- Raadslid.nu, *Nationaal raadsledenonderzoek. Trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden: driemeting*, Daadkracht voor de overheid, Nijmegen: 2014, gevonden op www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2016/1/Raadsledenonderzoek.pdf.
- Raadslid.nu, *Nationaal raadsledenonderzoek. Vijfde onderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden*, Nijmegen: 2017, gevonden op www.daadkracht.nl/wp-content/uploads/2019/04/2017-Rapport-Nationaal-Raadsledenonderzoek.pdf.
- Rob, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag: 2015.
- Schram, F. & E. Wayenberg, 'Het Vlaamse gemeentedecreet. Tussen continuïteit en vernieuwing', F. Schram & E. Wayenberg (eds.), *Het Vlaamse gemeentedecreet. Tussen continuïteit en vernieuwing*, Brugge: 2006, p. xi-xiv.
- Sörensen, E., 'Metagovernance. The changing role of politicians in processes of democratic governance', *The American Review of Public Administration*, 2006/1, p. 98-114.
- Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie', *Eindrapport*, Alphen aan den Rijn: 2000.
- Steen, T. & T.A.J. Toonen, 'The Netherlands', M.J. Goldsmith & E.C. Page (eds.), *Changing government relations in Europe. From localism to intergovernmentalism*, Abingdon: 2010, p. 145-162.
- Steen, T. & A. Wille, 'Strengthening local government in the Netherlands and Flanders. Similar problems, different solution?', H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit & J.B. Pilet (eds.), *Revolution or renovation? Reforming local politics in Europe*, Brugge: 2005, p. 445-469.
- Steyvers, K., 'Scheidsrechter, toeschouwer of spelverdeler? Lokale besturen in de gelaagde netwerksturing', *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2012/1, p. 51-59.
- Steyvers, K. & H. Reynaert, 'Het gemeentedecreet. Gerealiseerde ambities?', H. Reynaert & K. Steyvers (eds.), *Het gemeente- en provinciedecreet. Gerealiseerde ambities?*, Brugge: 2003, p. 1-48.
- Steyvers, K. & H. Reynaert, 'Oude wijn in nieuwe zakken? Een doorlichting van de politieke vernieuwingen in het gemeentedecreet', F. Schram & E. Wayenberg (eds.), *Het Vlaamse gemeentedecreet. Tussen continuïteit en vernieuwing*, Brugge: 2006, p. 17-47.
- Stolk, R., L. Vellekoop, S. Dreef, R. de Greef, C. van den Berg, P. van der Beek & H. Wesseling, *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking. Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk*, Berenschot, Utrecht: 2018.
- Verbeek, M., 'Van de eerste tot de laatste minuut de aandacht erbij', *Lokaal*, januari 2014.
- Verbeek, M. & M. Van Bouwel, 'Zoektocht tussen college en raad', *Lokaal*, januari 2010.
- Verhelst, T., *Foundation or fragment of local democracy? Analyzing the role and position of local councillors in Belgium*, proefschrift Universiteit Gent, Gent: 2013.
- Vlaams Parlement, *Memorie van toelichting bij het gemeentedecreet*, stuk 347 (2004-2005) nr. 1, Brussel: 2005.
- Vlaamse Regering, *Regeerakkoord Vlaamse Regering. Vertrouwen, verbinden, vooruitgang*, Brussel: 2014.
- VNG Denktank, *Maatwerkdemocratie*, Den Haag: 2016.
- VVSG, *Wijziging gemeentedecreet juni 2012. Bepalingen met betrekking tot externe verzelfstandiging*, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, Brussel: 2012.
- VVSG, *Opmerkingen bij het ontwerpdecreet lokaal bestuur. Nota ten behoeve van de leden van het Vlaamse Parlement*, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, Brussel: 20 november 2017.

- VVSG, *De omslag naar volwaardig partnerschap. VVSG verkiezingsmemorandum 2019-2024*, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, Brussel: 2019.
- Wayenberg, E., F. De Rynck, K. Steyvers & J.B. Pilet, 'Belgium. A tale of regional divergence?', J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström (eds.), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*, Oxford: 2010, p. 71-95.
- Wijnen, P. van & M. Hulsen, *Het aanzien van het politieke ambt. Een belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers (deel 1)*, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Overheid in Nederland, Horst: 2015.