

Congresuitgave

Staat van de Dualisering

Amersfoort, 25 juni 2008

‘Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij’. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur

Prof. dr. Bas Denters, drs. Merel de Groot en dr. Pieter-Jan Klok

Inleiding

Van oudsher vormt de gemeenteraad het hart van de lokale democratie. Dit blijkt al uit de formulering van artikel 139 van de Grondwet van 1848; waarin het heet:

“Aan het hoofd der gemeente staat een raad, welks leden onmiddellijk door de ingezetenen, op de wijze door de wet te regelen, voor een bepaald aantal jaren worden verkozen.”

Sedertdien is de redactie van dit grondwetsartikel veranderd, maar desondanks is aan het beginsel van het hoofdschap van de gemeenteraad niet getornd. De invoering van de Wet dualisering van het gemeentebestuur (WDG) in 2002 wordt wel beschouwd als de meest ingrijpende herziening van het gemeentelijke bestuursmodel sinds Thorbecke's gemeentewet van 1851. Niettemin ziet de wetgever ook na de dualisering het constitutioneel verankerde hoofdschap van de gemeenteraad als een ‘fundamentele democratisch uitgangspunt’. Thorbecke wenste anderhalve eeuw geleden dat het primaat in het lokaal bestuur zou berusten bij ‘een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij’ (Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 48). De moderne wetgever denkt daarover blijkens de memorie van toelichting op de WDG niet anders. Het lokale bestuursmodel dient zo te worden ingericht dat de raad als (enig) rechtstreeks gekozen orgaan van de gemeente ‘materieel invulling kan geven aan de centrale positie die hem door de grondwetgever in het lokale bestuursmodel is toebedacht’. De stelselherziening van 2002 beoogt dan ook geen ontmanteling van het hoofdschap van de raad, maar stelt zich ten doel – door een nieuwe invulling – dit primaat te versterken. In plaats van de traditionele formele garanties betreffende de ‘institutionele ondergeschiktheid van de executieve aan het algemeen vertegenwoordigend orgaan’ zou het primaat van de raad meer materieel vorm moeten krijgen door de versterking van politieke beïnvloedings- en verantwoordingsmechanismen.

Het beoogde politieke primaat van de gemeenteraad impliceert een dubbelrol voor

de raad en zijn leden. In de eerste plaats – aan de invoerzijde van het politieke proces – een vertegenwoordigende rol. Daarbij is vanuit democratisch oogpunt vooral van belang dat raadsleden ertoe bijdragen dat de zorgen, wensen en voorkeuren van burgers (kunnen) doordringen tot de politiek-bestuurlijk agenda. In de tweede plaats moeten raadsleden er – aan de uitvoerzijde – voor zorgen dat de politieke besluiten die worden genomen en uitgevoerd zoveel als mogelijk aansluiten op de wensen en voorkeuren van burgers en bijdragen aan de oplossing van hun problemen. Scharpf (1999 (Scharpf 1999)) heeft er op gewezen dat voor de democratische legitimatie van het bestuur zowel de invoer- als de uitvoerzijde van het politieke proces van belang zijn. Hij onderscheidt daarom zowel input als output legitimiteit.

In deze korte bijdrage beantwoorden we de vraag: Welke veranderingen zijn er na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur opgetreden in de rol van de raad aan de invoerzijde en de uitvoerzijde van het lokale politieke proces? Voordat we ingaan op eventuele veranderingen in de beide rollen van de raad, bespreken we kort de gehanteerde werkwijze. Tot slot formuleren we een aantal conclusies.

Methodologie

De vraag die in deze bijdrage centraal staat betreft het in kaart brengen van verandering in de rol van de gemeenteraad na de invoering van de dualisering. De beantwoording van deze vraag vereist de beschikbaarheid van vergelijkbare gegevens vóór en na de invoering van de WDG. Voor de eerste meting zijn de gegevens uit het onderzoek dat SGBO in 1999 uitvoerde in opdracht van de Staatscommissie het meest geschikt (Bakker et al. 2000 (Bakker et al. 2000)). Dit onderzoek werd uitgevoerd in 150 gemeenten.³⁷ Deze gegevens uit 1999 kunnen in de eerste plaats worden vergeleken met de uitkomsten van een in 2004 door Berenschot uitgevoerd onderzoek ten behoeve van de officiële evaluatie van de WDG (Berenschot 2004 (Berenschot 2004)). Een tweede vergelijkingsmogelijkheid biedt een in 2007 door Twentse bestuurskundigen uitgevoerd onderzoek. Dit onderzoek vond plaats in de meeste van de gemeenten die in 1999 al door SGBO waren onderzocht.³⁸ Op basis van deze drie gegevensbronnen kunnen veranderingen in de tijd in kaart worden gebracht. Helaas wordt de vergelijkbaarheid door een aantal factoren beperkt. De belangrijkste beperking van het UT onderzoek is

³⁷ Uit een naar gemeentegrootte geordende lijst van gemeenten is een steekproef van 150 gemeenten geselecteerd. Door deze wijze van steekproeftrekking is de steekproef representatief naar gemeentegrootte. Binnen de gemeenten zijn vervolgens alle raadsleden benaderd om mee te werken aan het onderzoek. De responsgroep was representatief naar gemeentegrootte, politieke signatuur, leeftijd en geslacht.

³⁸ Een aantal gemeenten was door gemeentelijke herindeling opgeheven. De responsgroep van het UT onderzoek was representatief naar gemeentegrootte, politieke signatuur, leeftijd en geslacht.

dat vraagformuleringen van dit in het kader van een internationaal vergelijkend researchproject uitgevoerde onderzoek soms afwijken van de vraagstelling in de twee andere enquêtes. Het Berenschot-onderzoek is qua vraagstelling beter vergelijkbaar met het SGBO onderzoek, maar hier vormen de afwijkende steekproeftrekking (een random steekproef van ruim 1700 raadsleden uit het totaal aantal raadsleden), de methode van dataverzameling (webenquête versus schriftelijke vragenlijst) en de erg lage respons in vergelijking tot de andere onderzoeken een belemmering.³⁹ Een andere beperking van het Berenschot onderzoek is dat er maar een betrekkelijk korte tijd heeft gezeten tussen de start van dualisering (2002) en het onderzoek (2004). Veel gemeenten waren op het moment van het Berenschot-onderzoek nog volop bezig met het doorvoeren van de institutionele veranderingen of hadden die hervormingen pas betrekkelijk kort tevoren afgerond. Dit betekent dat een vergelijking tussen 1999 en 2004 hoogstens eerste veranderingen zichtbaar kan maken. De periode tussen de invoering van het duale stelsel en het UT onderzoek is twee jaar langer, waardoor een beter zicht kan worden gekregen op de gerealiseerde veranderingen.

Voor de bepaling van veranderingen ten opzichte van de uitgangssituatie in 1999 hebben beide vervolgonderzoeken dus hun beperkingen. In deze bijdrage baseren we ons vooral op de vergelijking 1999 – 2007, maar we zullen daar waar dat zinvol mogelijk is ook de resultaten van de vergelijking 1999 – 2004 betrekken bij de formulering van onze conclusies.

De rol van de raad aan de invoerzijde: vertegenwoordiging

Een van de belangrijke doelstellingen van de dualisering was een versterking van de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. In de Memorie van Toelichting (2001) op het wetsvoorstel Dualisering van het Gemeentebestuur staat het klip en klaar: “vooral voor de gemeentelijke volksvertegenwoordigers, de raadsleden en deelraadsleden is een bezinning op de eigen representerende rol dringend noodzakelijk”. Burgers maken steeds meer gebruik van mogelijkheden om hun wensen en voorkeuren rechtstreeks kenbaar te maken aan het politieke en ambtelijke bestuur (bijvoorbeeld: Dekker 2000 (Dekker 2000)). Het lokaal bestuur in ons land, maar ook elders (Denters & Rose 2005 (Denters and Rose 2005)) heeft de afgelopen jaren actief ingespeeld op de veranderde participatiebehoeften van de burgers door de introductie van allerlei nieuwe vormen van burgerparticipatie. Na de inspraak van de jaren zeventig, wordt gesproken van een tweede (interactief bestuur) en een derde generatie burgerparticipatie (burgerinitiatieven; zie: Van der

³⁹ De respons bij het SGBO-onderzoek in 1999 (61%) en het UT-onderzoek in 2007 (41%) waren beduidend hoger dan het door Berenschot uitgevoerde onderzoek in 2004 (17%).

Heijden et al. 2007 (Heijden et al. 2007)). Door deze ontwikkelingen signaleert de wetgever ook op lokaal niveau een afnemende vanzelfsprekendheid van het representatief-democratisch mandaat in de relatie tussen kiezers en gekozenen.

Daarnaast stelt de wetgever ook dat de afnemende betekenis van “klassieke, door partijpolitieke en ideologische tegenstellingen vormgegeven relatie tussen kiezers en gekozenen” – zeker in de gemeentepolitiek, waar politieke strijdpunten minder geprononceerd zijn – noopt tot een heroverweging van de rol van de lokale volksvertegenwoordigers. De mogelijkheden om via een scherpere ideologische en programmatische profilering te komen tot een revitalisering van de lokale democratie lijken inderdaad beperkt. Dit vindt zijn oorsprong in een aantal oorzaken: de ontideologisering van de samenleving; de noodzaak voor partijen om in een gefragmenteerd partijensysteem een aanvaardbare coalitiepartner te zijn en de beperkte lokale beleidsruimte voor het lokaal bestuur in de context van een gedecentraliseerde eenheidsstaat (Denters 2001 (Denters 2001)).

Versterking externe oriëntatie: aandacht en tijd

De Staatscommissie zoekt het antwoord op deze ontwikkelingen vooral in een versterking van de persoonlijke band tussen kiezer en gekozenen. Zij stelt: “Voor raadsleden betekent dit dat zij hun functie ook meer buiten het stadhuis zouden moeten uitoefenen. Een intensiever contact met burgers stelt raadsleden in staat om vroegtijdig problemen te signaleren, deze te vertalen in politieke visies en in te brengen in de politieke arena” (Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000: 347). In overeenstemming hiermee constateert de wetgever in de MvT bij het wetsontwerp dat in het monistische systeem raadsleden “veel te veel worden belast met papierwerk en langdurige, sterk bestuurlijk gerichte vergaderingen”. In de nieuwe verhoudingen zou er meer ruimte moeten komen voor de volksvertegenwoordigende rol waarin de raad “een open oog heeft voor wat er speelt onder de kiezers”. Wat is hiervan terechtgekomen?

Een eerste indicatie voor de vraag of er in dit opzicht veranderingen zijn opgetreden geeft de verandering in het belang dat raadsleden hechten aan diverse onderdelen van hun taak. In 1999 gaf 83% van de raadsleden aan het vertegenwoordigen van burgers (o.a. ombudsfunctie) belangrijk of zeer belangrijk te vinden. In het UT-onderzoek in 2007 achtte 84% van de raadsleden het verwoorden van verlangens en strijdpunten die leven onder de bevolking (zeer) belangrijk. Hoewel de verschillen in vraagstelling tot voorzichtigheid nopen, wijzen deze cijfers er niet op dat raadsleden meer belang zijn gaan hechten aan hun vertegenwoordigende rol. De vergelijking 1999 – 2004 wijst in dezelfde richting. In het raadsledenonderzoek van Berenschot in 2004 blijkt dat 89% van de raadsleden hun vertegenwoor-

digende rol als zeer belangrijk of belangrijk aanduiden. Dat percentage verschilt niet significant van het vergelijkbare gegeven uit 1999. Al met al lijkt het erop dat de dualisering er niet toe heeft geleid dat raadsleden meer belang zijn gaan hechten aan hun vertegenwoordigende rol.

Een tweede indicatie voor veranderingen geeft de tijdsbesteding van raadsleden. De vraag is hierbij of de raadsleden meer dan voorheen 'hun gezicht buiten het stadhuis laten zien'. Voordat we ingaan op die vraag, kijken we eerst even naar de ontwikkelingen in de totale tijdsbesteding. Op basis van het SGB0-onderzoek uit 1999, voor de dualisering dus, was de gemiddelde tijdsbesteding van raadsleden 13,8 uur per week. In het UT-onderzoek uit 2007 was dat iets minder, namelijk 13,4 uur per week. Gezien de niet helemaal vergelijkbare vraagstelling is terughoudendheid bij het trekken van conclusies hieruit geboden. Niettemin lijkt er in elk geval geen sprake van een substantiële toename van het tijdsbeslag. Deze bevinding wordt ondersteund door de resultaten van ander onderzoek. In het Berenschot onderzoek (2004) lag het gemiddelde net iets hoger, namelijk 14,7 uur per week terwijl in een recent onderzoek van het Nijmeegse onderzoeksbureau Daadkracht de totale tijdsbesteding op 14,0 uur per week wordt geraamd (Post en De Lange, 2008: 15 (Post and Lange 2008)). Ook de Commissie Positie wethouders en raadsleden (raadsleden 2008) komt tot die slotsom. Al met al zijn er geen duidelijke aanwijzingen dat het tijdsbeslag van het raadswerk na de dualisering substantieel zou zijn veranderd.⁴⁰ De tijd die raadsleden besteden aan contacten binnen en buiten het stadhuis lijkt evenmin sterk veranderd. Zo blijkt dat het aandeel van de interne activiteiten (raad, raadscommissies, fractie etc. en individuele voorbereidingstijd) in de totale tijdsbesteding tussen 1999 (75,3%; s.d. 13.2; N=1481) en 2007 (78,6%; s.d. 11.5; N=1281) hoogstens in de marge is veranderd. De resultaten van het Berenschot onderzoek in 2004 wijken nauwelijks af van dit patroon (74,5%; s.d. 11,7; N=306). Van de door de wetgever beoogde versterking van de externe oriëntatie van de raad lijkt in dat opzicht geen sprake.

Quality time?

Opvallend in de discussie over de versterking van de volksvertegenwoordigende rol van de raad is dat deze zich volledig toespitst op de kwantitatieve tijdsbesteding. Hebben raadsleden wel genoeg tijd en aandacht voor de vertegenwoordigende functie? Voor de belangrijker vraag naar de kwaliteit van die tijdsbesteding is veel minder aandacht. In het maatschappelijke leven vindt onder invloed van de toegenomen werkdruk een bezinning op de kwaliteit van de tijdsbesteding plaats.

⁴⁰ Dit hoeft overigens niet te betekenen dat de (subjectieve) werkdruk niet kan zijn toegenomen. Zie daarover ook het rapport van de Commissie Positie wethouders en raadsleden (2008).

De introductie van de term 'quality time' is in dat opzicht veelbetekenend. In het dualiseringsdebat wordt, opvallend genoeg, de vraag hoe raadsleden gezien de werkdruk het beste inhoud kunnen geven aan hun vertegenwoordigende rol nauwelijks gesteld. Dat is des te opmerkelijker gezien de fundamentele uitdagingen waarvoor de raad zich ziet gesteld.

Traditioneel wordt de vertegenwoordigende rol van de burgers vooral geïnterpreteerd in inhoudelijke termen. De stem van de burgers (hun wensen en voorkeuren) klinkt in de politieke besluitvorming door via raadsleden. De rol van het raadslid is daarbij het verbinden van de agenda van burgers met de lokale politiek-bestuurlijke agenda. Over de verschillende manieren waarop het raadslid die verbindingen kan leggen is een flinke boekenkast volgeschreven (vergelijk: Thomassen 1991 (Thomassen 1991), Judge 1999 (Judge 1999), Denters en de Jong 1992 (Denters and Jong 1992) en Denters 2005 (Denters 2005)). In het onderstaande overzicht is een aantal van de meest invloedrijke opvattingen over de intermediaire rol van de volksvertegenwoordiger kort getypeerd.

In de Nederlandse lokale democratie is sedert de jaren zeventig van de vorige eeuw het zogenaamde partijenmodel dominant (Denters en De Jong 1992 en Denters 1993 (Denters 1993)). In deze optiek profileren partijen en hun kandidaat-raadsleden zich ideologisch en programmatisch en bepalen de kiezers bij de periodieke raadsverkiezingen de mate waarin de diverse stromingen tijdens een raadsperiode hun stempel kunnen drukken op de besluiten van het lokaal bestuur. Van raadsleden wordt verwacht dat zij zich tussen de verkiezingen richten op de ideologische en programmatische beginselen van de eigen politieke groepering. Zoals reeds geschetst is dit model in toenemende mate problematisch geworden. Dit noopt tot bezinning op een eigentijdse invulling van de rol van het raadslid. Naast een herwaardering van bekende alternatieven (zie overzicht), kan die reflectie ook leiden tot nieuwe rolopvattingen.

De vraag hoe het raadslidmaatschap wordt ingevuld, is uiteindelijk een persoonlijke keus van het raadslid. Dat neemt niet weg dat politieke partijen en andere gemeentelijke actoren (bijvoorbeeld de gemeenteraad als geheel of de raadsgriffier) de randvoorwaarden bepalen waarbinnen het individuele lid zijn rol vervult. In die omgeving spelen politieke partijen van oudsher een belangrijke rol. Hoewel het partijenmodel in de laatste decennia dominant is geweest, zijn er van oudsher verschillen in de manier waarop binnen diverse politieke stromingen wordt gedacht over de rol van de volksvertegenwoordiger. Zo hebben de Nederlandse sociaal-democraten een traditie van politisering en polarisatie, die in zijn uitgangspunten aansluit op het partijenmodel. Burke's denkbeelden met hun

nadruk op de individuele verantwoordelijkheid van het raadslid sluiten goed aan bij het conservatief-liberale gedachtegoed van de VVD. Bij de versterking van de relatie naar individuele burgers en burgerorganisaties, zien we verschillende benaderingen. Lokale lijsten leggen veel nadruk op hechte persoonlijke contacten met en dienstbetoon naar de achterban, terwijl christendemocraten traditioneel veel belang hechten aan sterke relaties met het maatschappelijke middenveld. De SP kiest meer voor aansluiting bij initiatieven op wijk- en buurtniveau en burgerinitiatieven.

Tabel 2 *Verskillende representatieopvattingen en hun mogelijke implicaties voor kaderstelling en controle (bewerking van Denters, 2005).*

Opvattingen over representatie	Basisprincipe	Implicaties voor kaderstelling en controle
Vertegenwoordiger politieke partij (Responsible Party Model)	Electoraal mandaat op basis van beginselen en programma partij	Basis: inbreng van partijopvattingen (partijdiscipline) en besluitvorming door meerderheidsvorming
Trustee (Burke, 1999 (Burke))	Persoonlijk gezag en vertrouwen op basis van expertise, ervaring en beoordelingsvermogen bij behartiging van de belangen van de lokale gemeenschap	Basis: inbreng van persoonlijke opvatting over het algemeen belang en besluitvorming op basis van rationele uitwisseling van argumenten in de raad
Individueel en groepsgericht dienstbetoon (Eulau, Karps and Wahlke 1978)	Openheid en responsiviteit naar individuele burgers of naar maatschappelijke organisaties	Basis: inbreng van zorgen, klachten en opvattingen van individuele burgers en maatschappelijke organisaties en behartigen van individuele of collectieve behartiging in besluitvorming en uitvoering

Verder worden vanuit de raad of door de griffie ook allerlei nieuwe kanalen beproefd om de relatie met burgers te versterken. Uit een door ons in 2007 uitgevoerd onderzoek onder raadsgriffiers blijkt dat in meer dan 70 procent van de 144 onderzochte gemeenten (respons griffiersonderzoek: 66%) er initiatieven zijn genomen om de banden tussen raadsleden en burgers aan te halen (De Groot 2008). Daarbij kunnen we aanbodgestuurde en vraaggestuurde kanalen onderscheiden. In de aanbodgestuurde variant vraagt de raad om reacties op een inhoudelijk door de raad bepaalde agenda; dat kan door bijvoorbeeld het gericht uitnodigen van (groepen) burgers voor vergaderingen, spreekrecht voor burgers in raad en commissies, themabijeenkomsten en commissievergaderingen op locatie, organiseren van hoorzittingen, het initiëren van publieksdebatten ('real time' of digitaal) en het afleggen van werk- en wijkbezoeken. In Enschede heeft men

stadsdeelcommissies ingevoerd waar alle onderwerpen die het betreffende stadsdeel aangaan worden geagendeerd. Bij deze vergadering is er ook steeds ruimte voor een informeel gedeelte waarin ruimte voor inspraak, directe contacten met burgers, eventuele werkbezoeken en informeel overleg over (actuele) onderwerpen die het stadsdeel betreffen (bron: <http://cms.enschede.nl/ariadne/loader.php/sites/enschede/gemeente/politiekbestuur/gemeenteraad/Werkwijze/>). In de vraaggestuurde variant schept de raad kanalen via welke burgers hun eigen onderwerpen onder de aandacht van de raad kunnen brengen. In veel gemeenten kent men thans formele burgerinitiatieven, die burgers in staat stellen om volgens een veelal in een verordening vastgelegde procedure een onderwerp op de raadsagenda te zetten. Ook op minder formele wijze heeft men in veel gemeenten geprobeerd de mogelijkheden voor burgers om punten voor de raadsvergadering of commissievergaderingen te verruimen. Via deze vraag- of aanbodgestuurde mechanismen kan de raad nieuwe kanalen scheppen om zijn vertegenwoordigende functie beter vorm te geven om zo het functieverlies van politieke partijen en verkiezingen op te vangen.

Hoe verschillend de genoemde lokale initiatieven in dit opzicht ook mogen zijn: ze mikken allemaal op het versterken van de traditionele rol van het raadslid: het spreken namens de burgers en organisaties die hij vertegenwoordigt. De context waarbinnen raadsleden deze rol inhoud geven is echter sterk veranderd. Naast de al genoemde problemen van de partijdemocratie en de toename van directe belangenbehartiging door burgers, hebben zich in het bestuur belangrijke veranderingen voltrokken:

- Door de dualisering (zeker na de invoering van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindbevoegdheden) is het bestuursprimaat in het gemeentebestuur onmiskenbaar en onbetwistbaar verschoven naar het college van B&W.
- Door vermaatschappelijking, verzelfstandiging, privatisering en regionalisering van traditionele overheidstaken heeft zich een verplaatsing van de lokale politiek voorgedaan (vergelijk Bovens et al. (Bovens 1995)). Men spreekt ook wel van een hybridisering van het bestuur.
- Onder invloed van deze ontwikkelingen is een herbezinning nodig op de borging van de democratische kwaliteit van het lokaal bestuur. De vraag is of de verplaatsing en hybridisering van het lokaal bestuur niet ook moet leiden tot een verplaatsing en hybridisering van de lokale democratie.

Om deze redenen moet de democratische controle – of zo men wil de democratische omsingeling van het bestuur – die in de traditionele representatieve lokale democratie tamelijk helder was gestructureerd – opnieuw worden ontworpen (vergelijk Stoker 2004 (Stoker 2004), Denters and Rose 2005). De lokale volksvertegenwoordiging zou bij deze hervorming van de lokale democratie

– vanwege zijn democratische legitimatie – een voorttrekkersrol behoren te vervullen. In het hervormingsdebat moet ook rekening worden gehouden met de toenemende mondigheid van burgers. Zoals we zagen maakt de dekolonisatie van de burger traditionele indirecte vormen van democratische controle door de gekozen volksvertegenwoordiging minder vanzelfsprekend. Dit heeft ook gevolgen voor de positie van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging. Enerzijds verandert de rol van de raad als stem van de burgerij. Het gaat te ver om te beweren dat die rol volledig is uitgespeeld, maar het valt niet te ontkennen dat het belang van de rol van de raad als spreekbuis van burgers minder belangrijk is dan voorheen. Anderzijds kunnen gemeenteraden in de actuele bestuurlijke verhoudingen, binnen en buiten het gemeentehuis, twee nieuwe functies vervullen (Denters 2005).

De eerste mogelijke nieuwe rol is die van democratisch facilitator of bruggenbouwer, waarbij de raad – onder bepaalde voorwaarden – democratische kaderstelling en controle ‘overlaat’ aan betrokken burgers. Een belangrijk onderdeel van de rol van democratisch bruggenbouwer is de bepaling van de voorwaarden. De bepaling van de spelregels voor deze arena’s voor burgerparticipatie is wezenlijk (vergelijk: Denters 2002 en Van der Heijden en Schrijver 2003 (Heijden and Schrijver 2003)). Door het bevorderen van interactief bestuur en het stimuleren van burgercontroles op publieke dienstverlening kan de directe burgerinvloed in het gemeentebestuur worden versterkt. Tegelijkertijd wordt de raad door dit soort vormen van ‘self government’ ontlast: de democratische omsingeling van het bestuur wordt deels overgenomen door betrokken burgers. Uiteraard leent niet elke publieke taak zich hiervoor. Vooral zaken die raken aan de directe leefomgeving van burgers (bijvoorbeeld zaken betreffende leefbaarheid van wijken) en publieke diensten met duidelijk identificeerbare ‘issue publics’ lijken hiervoor geschikt. De rol van democratische bruggenbouwer laat zich relatief eenvoudig realiseren bij gemeentelijke overheidstaken. Daar kan de raad zijn invloed rechtstreeks doen gelden. Bij andere organisaties die actief zijn in het lokale publieke domein, zoals woningcorporaties, scholen en welzijns- en zorginstellingen is dat niet het geval. Dat neemt niet weg dat bij uitbesteding van taken, subsidiëring of het maken van prestatieafspraken met (maatschappelijke) ondernemingen en instellingen ook mogelijkheden bestaan om invloed uit te oefenen op de democratische inbedding van publieke beleidsvorming en dienstverlening.

De tweede rol is het bewaken van de democratische kwaliteit van de burgerparticipatie. Hoewel voor menigeen burgerparticipatie bijna als vanzelfsprekend positief wordt gewaardeerd, worden zowel vanuit het perspectief van de represen-

tativiteit van de participatie (Fiorina 1999 (Fiorina 1999); Rosenstone and Hansen 1993 (Rosenstone and Hansen 1993), Verba et al 1995 (Verba et al. 1995)) als vanwege de procedurele en inhoudelijke kwaliteit van direct democratische besluitvorming vraagtekens geplaatst bij deze wijze van besluitvorming (zie bijvoorbeeld de diverse bijdragen aan Denters (Denters et al. 2003)). Als democratisch gekozen volksvertegenwoordiging kan de gemeenteraad (gebruik makend van zijn kaderstellende en controlerende bevoegdheden) ook een belangrijke rol spelen als 'democratische auditor'.

De raad kan zich aan de invoerzijde van het politieke proces zodoende manifesteren in drie gedaanten. Als spreekbuis van burgers fungeert de raad van oudsher in feite als een burgerlijk bruggenhoofd in de 'vreemde en soms vijandige wereld van bestuurders en ambtenaren'. Daarnaast kan de raad zich ook profileren in zijn nieuwe rollen als bruggenbouwer (democratisch facilitator) en als brugwachter (democratische auditor); als bewaker van de democratische kwaliteit van burgerparticipatie en andere vormen van besluitvorming binnen het lokaal bestuur Denters 2007 (Denters 2007)). Aldus kunnen raadsleden aan de invoerzijde ertoe bijdragen dat de zorgen, wensen en voorkeuren van burgers doordringen tot de politiek-bestuurlijke agenda.

Uitvoerzijde: hernieuwd primaat of nieuwe kleren voor de keizer?

Hoewel burgers meer dan voorheen hun politieke wensen en voorkeuren rechtstreeks kenbaar maken, blijft de traditionele rol van de raad als bruggenhoofd (dat wil zeggen als spreekbuis van de burgerij) ook in de hedendaagse democratie belangrijk. Voor een goed functionerende democratie is het uiteraard van belang dat volksvertegenwoordigers een goed beeld hebben van wat er leeft onder de burgers. Maar deze responsiviteit is van weinig betekenis als de raad vervolgens niet in staat is om zijn stempel te drukken op de gemeentelijke besluitvorming. Daarom is aan de uitvoerzijde van belang dat het primaat van de gemeenteraad adequaat vorm krijgt. Onder de dualistische verhoudingen van voor 2002 kwam van dit primaat ondanks de formele garanties van dit primaat betrekkelijk weinig terecht. De dualisering beoogde het primaat van de raad te versterken door het creëren van nieuwe politieke beïnvloedingsmogelijkheden en verantwoordingsmechanismen. De vraag is ook hier wat er van de bedoelingen van de wetgever terecht is gekomen. Zijn de nieuwe instrumenten voor de raad niet louter de nieuwe kleren van de keizer?

Voor de beantwoording van deze vraag vergelijken we wederom de situatie van voor en na 2002. In de eerste plaats kijken we naar veranderingen in de rolopvatting van raadsleden. De dualisering beoogde in de eerste plaats de kaderstellende en de controlerende rol van de raad te versterken door de

introductie van nieuwe sturingsinstrumenten en bevoegdheden voor de raad en een betere ondersteuning van de raad. We vragen ons in de eerste plaats af of de raad na de invoering van het dualisme meer belang hecht aan kaderstelling en controle dan in 1999. Vergelijken we de gegevens uit het onderzoek dat in 1999 is uitgevoerd in 150 gemeenten met de bevindingen uit het onderzoek dat we in 2007 uitvoerden onder de raadsleden van dezelfde gemeenten, dan zien we dat hier sprake is van belangrijke verschuivingen. Zoals we eerder zagen zijn er waarschijnlijk geen veranderingen opgetreden in het belang dat raadsleden hechten aan hun vertegenwoordigende rol.

Tabel 3 *Vergelijking van rolopvattingen van raadsleden in 1999 en 2007*

	1999	2007	
Rolopvatting betreffende:	x (sd)	x (sd)	Significant verschil
Kaderstellen	3,06 (0,74) N= 1455	3,60 (0,58) N= 1288	P<0.01
Controleren	3,09 (0,76) N= 1468	3,36 (0,67) N= 1290	P<0.01

Schaal: 0 - 4 (niet belangrijk – zeer belangrijk)

Ook hier nopen verschillen in de vraagstelling tot terughoudendheid in het trekken van conclusies. Maar het heeft er de schijn van dat raadsleden meer dan voor de dualisering belang hechten aan kaderstelling en controle. In het onderzoek van Berenschot in 2004 waren deze effecten nog niet opgetreden. Wel concluderen de onderzoekers van Berenschot dat raadsleden, overeenkomstig de doelstellingen van de wetgever, na de dualisering actiever gebruik maken van hun controlerend en kaderstellend instrumentarium (2004: 61).

De vraag is welke gevolgen dit heeft voor het primaat van de gemeenteraad. In het uitgebreide onderzoek – gebaseerd op 33 besluitvormingsprocessen in 18 gemeenten en surveyonderzoek in 150 gemeenten – dat in 1999 is uitgevoerd voor de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie bleek dat het feitelijke zwaartepunt in de lokale besluitvorming berustte bij de leden van het college van burgemeester en wethouders en hun ambtelijke en externe adviseurs (Denters en Van der Kolk (Denters and Kolk 2000)). In 1999 is de raadsleden gevraagd om in percentages aan te geven in welke mate de voorkeuren van college en raadsleden van invloed zijn op de inhoud van raadsbesluiten. Raadsleden schatten de invloed van het college gemiddeld op 68 procent en die van raadsleden bijgevolg op 32 procent; een verschil van 36 procent. In 2007 hebben we dezelfde vraag in de betreffende gemeenten herhaald. Na de dualisering is het college, in de ogen van de raadsleden, nog immer dominant: de invloed van het college wordt geschat op

58 procent en die van raadsleden op 42 procent (een verschil van 16 procent). Het lijkt er daarom op dat in de afgelopen jaren de invloed van de raad in het gemeentelijke beleidsproces is toegenomen. De vrees dat de dualisering zou leiden tot een (verdere) uitholling van het primaat van de gemeenteraad lijkt niet te worden bewaarheid. Integendeel. Ook gegevens uit ander onderzoek lijken erop te wijzen dat de raad na de dualisering aan invloed heeft gewonnen (zie De Groot 2008).

Conclusies

In deze korte bijdrage hebben we eerst vastgesteld dat het voor een vitale lokale democratie wezenlijk is dat de gemeenteraad aan de invoerzijde zorgt voor voldoende mogelijkheden voor burgers om – via de raadsleden als intermediairs of rechtsreeks – hun voorkeuren en wensen in te brengen op de politieke agenda en in het lokale beleidsproces en aan de uitvoerzijde in staat is om zijn stempel op de besluitvorming te drukken zodat rechtstreeks en indirect de stem van de burgers kan doorklinken in het gemeentelijke beleidsproces.

We hebben geconstateerd dat de dualisering een bijdrage lijkt te hebben geleverd aan een raad die meer gewicht hecht aan zijn kaderstellende en controlerende taken en ook meer actief gebruik maakt van zijn rechten en mogelijkheden tot kaderstelling en controle. Dit lijkt er bovendien toe te leiden dat de invloed van de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging in het gemeentelijke beleidsproces is versterkt. Dat is uit democratisch perspectief een belangrijk winstpunt. In de afgelopen jaren hebben gemeenteraden veel aandacht en tijd gestoken in de aanpassing aan de nieuwe institutionele kaders en de invulling van de nieuwe verhoudingen met het college. De relatie naar de burgers lijkt – ondanks de introductie van formele burgerinitiatieven en andere kanalen voor burgers om hun opvattingen onder de aandacht van de raad te brengen – minder aandacht te hebben gekregen. Vriend en vijand lijken het eens over de wenselijkheid van een versterking van de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden. De vraag wat die rol in zou moeten houden, vormt evenwel nauwelijks onderwerp van discussie. Verder dan de wens dat raadsleden een sterkere externe oriëntatie moeten ontwikkelen en meer tijd ‘buiten het stadhuis’ moeten doorbrengen komt het zelden. Wat die oriëntatie concreet zou moeten inhouden en hoe die tijd moet worden besteed, blijft onduidelijk. In deze bijdrage is betoogd dat er enerzijds behoefte is aan reflectie over de wijze waarop raadsleden inhoud geven aan hun traditionele rol als spreekbuis van burgers (bruggenhoofd). Hierbij is onder meer van belang te kijken naar mogelijke nieuwe kanalen via welke burgers de hun zorgen en problemen kunnen agenderen bij de raad. Daarnaast is gewezen op het belang van nieuwe rollen voor de raad, bij het scheppen van nieuwe rechtstreekse

mogelijkheden voor controle en beïnvloeding door burgers van het lokaal bestuur (bruggenbouwer) en de bewaking van de democratische kwaliteit van het bestuur (brugwachter).

Onderzoek onder burgers maakt duidelijk dat in de samenleving van de indertijd beoogde versterking van de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden nog weinig te merken valt. In het derde jaarbericht van Begeleidingscommissie Dualisme en lokale democratie wordt gesproken van ‘stil dualisme’, waar ‘iedereen in het gemeentehuis [...] erg druk mee’ is, maar waar de buitenwacht weinig van merkt. Het in opdracht van de Begeleidingscommissie uitgevoerde onderzoek maakt ook duidelijk dat ‘een beweging naar buiten’ kan bijdragen aan een grotere toegankelijkheid en herkenbaarheid van de lokale democratie. Of die beweging naar buiten succesvol zal worden gemaakt is dus van wezenlijk belang voor de voor de vitaliteit van de lokale democratie wezenlijke vertegenwoordiging van de burgerij.

Literatuur

- Bakker, J.M., P. Castenmiller, and A.J.H. Smallembroek (2000) ‘De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur’, in: Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.), *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (onderzoeksbijlage)*, Alphen aan den Rijn.
- Berenschot (2004), *Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur: eindrapport*, Utrecht.
- Bovens, M. e.a. (1995), *De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam.
- Burke, E. (1999), ‘Speech at Mr. Burke's Arrival in Bristol’, in: I. Kramnick (red), *The Portable Edmund Burke*, Harmondsworth.
- Commissie Positie wethouders en raadsleden (2008), *Van werklust naar werklust. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken*, Den Haag.
- Dekker, P. (2000), ‘Politieke participatie’, in: J. Thomassen, K. Aarts and H. v. d. Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998: kiezers en de smalle marges van de politiek*, Den Haag.
- Denters, S.A.H. (2001), ‘Wat is er eigenlijk mis met een campagnepartij? Het perspectief van de gemeentelijke democratie’, *Socialisme en Democratie*, 57/58:579-87.
- Denters, S.A.H. (2002), *Grootstedelijk bestuur: over stedelingen en stadsbestuurders*, Enschede.

- Denters, S.A.H. (2005), 'Squandering Away Thorbecke's Legacy? Some considerations on Recent Dutch Local Government Reforms', in: H. Reynaert, P. Delwit, K. Steyvers and J.-B. Pilet (red.), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge.
- Denters, S.A.H. (2007), 'De gemeenteraad: barrière of bondgenoot?', *Sozio* (77):28.
- Denters, S.A.H., O. van Heffen, J. Huisman, and P.J. Klok (red.) (2003), *The Rise of Interactive Governance and Ouasi-Markets: a Comparison of the Dutch Experience with the Developments in Four Western Countries*, Dordrecht.
- Denters, S.A.H. en L.E. Rose (2005), 'Towards Local Governance?', in: Denters, S.A.H. en L.E. Rose (red.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Houndmills.
- Denters, S.A.H. (1993), 'Raadsleden en partijdemocratie', in: S. A. H. Denters and H. v. d. Kolk (red.), *Leden van de raad, ...: hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap?*, Delft.
- Denters, S.A.H. en H.M. de Jong (1992), *Tussen burger en bestuur: een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten*, Enschede.
- Denters, S.A.H., P.J. Klok en M.A. Visser (2001), 'De raad beoordeeld! oordelen van lokale opinieleiders en bestuurders over de raad als volksvertegenwoordiging' *Bestuurswetenschappen*, 55, nr. 6, pp. 441-53.
- Denters, S.A.H en H. van der Kolk (2000), 'De raad als randverschijnsel', *Bestuurskunde*, 9, nr. 2, pp. 67-75.
- Fiorina, M.P. (1999), 'Extreme voices: a dark side of civic engagement', in: T. Skocpol (red.), *Civic engagement in American democracy*, Washington.
- Groot, M. de. (2008), *Effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur*, Paper Politicologenetmaal.
- Heijden, J. van der, A. Meiresonne, and J. van Zuylen (2007), *Help! een burgerinitiatief*, Den Haag.
- Heijden, J. van der en J. Schrijver (2003), *Hoezo kaders? Handreiking voor volksvertegenwoordigers in een dualistisch stelsel bij interactieve beleidsvorming*, Den Haag.
- Judge, D. (1999), *Representation: theory and practice in Britain*, Londen.
- Post, W.E.J., en G. de Lange (2008), *Het gemeenteraadslid. Onderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsliden*, Nijmegen.
- Rosenstone, S. en J. Hansen (1993), *Mobilization, participation and American democracy*, New York.
- Scharpf, F.W. (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford.
- Stoker, G. (2004), *Transforming local governance*, Houndmills.
- Thomassen, J.J.A. (1991), 'Politieke representatie', in: J. J. A. Thomassen (red.) *Hedendaagse democratie*, Alphen aan den Rijn.

- Verba, S., K.L. Schlozman en H.E. Brady (1995), *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*, Cambridge.
- Vernieuwingsimpuls (2002), *Handreiking De Lokale Rekenkamer en Rekenkamerfunctie*, Den Haag.
- Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2003), *Dualisme uit de steigers*, Den Haag.
- Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2004), *De positie van de wethouder, de toekomst van het verleden?*, Den Haag.
- Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2005), *Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?*, Den Haag.
- Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2006), *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag.
- Wet dualisering gemeentebestuur, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27751, nr. 3 (Memorie van Toelichting).