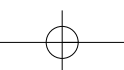
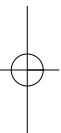


Congresuitgave

Staat van de Dualisering

Amersfoort, 25 juni 2008

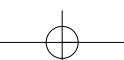


Voorwoord

Op woensdag 25 juni 2008 organiseerde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het congres 'Staat van de Dualisering' naar het gelijknamige traject om een tussenbalans op te maken naar het functioneren van de Wet dualisering gemeentebestuur.

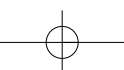
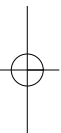
In deze uitgave zijn de essays die ter voorbereiding van het congres op 25 juni zijn geschreven door de workshopleiders, gebundeld. Deze essays vormden een belangrijke inspiratiebron voor deze dag, maar ook voor het opstellen van de Staat van de dualisering.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Oktober 2008



Inhoudsopgave

<i>De staat van de dualisering</i>	7
<i>Drs. Ank Bijleveld-Schouten</i> , staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	
<i>De staat van de dualisering in het decentraal bestuur</i>	11
<i>Prof. mr. Hans Engels</i>	
<i>Kinderen van de dualisering. Over griffies en rekenkamers</i>	27
<i>Dr. Linze Schaap en Laurey Mulder</i>	
<i>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</i>	43
<i>Prof. dr. Arno Korsten</i>	
<i>'Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij'. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur</i>	59
<i>Prof. dr. Bas Denters, drs. Merel de Groot en dr. Pieter-Jan Klok</i>	



De Staat van de Dualisering

Drs. Ank Bijleveld

Inleiding

Hoe staat het ervoor met de dualisering? Bij BZK doen we er echt alles aan om in het najaar daarover een eerlijke balans te kunnen opmaken. En hoe pakken we het aan? Wat is dan: De Staat van de Dualisering? Tussen eind april en eind juni laten we door B&A een enquête- en literatuuronderzoek bij gemeenten uitvoeren. Op 12 en 16 juni jl. heb ik rondetafelgesprekken gevoerd met de bestuurdersverenigingen van de politieke partijen en met vertegenwoordigers van de raadsleden, de burgemeesters, de wethouders, de gemeentesecretarissen en de griffiers. We hebben net de drie overhedendagen in Utrecht, Eindhoven en Zwolle achter de rug. En ik heb diverse werkbezoeken gebracht aan gemeenten, zoals eerder deze maand nog aan de gemeente Haarlemmermeer.

Voordat ik in zal gaan op de Staat van de dualisering, wil ik even stilstaan bij de kunstenaar Jeroen Henneman. Hij was onlangs nog in het nieuws omdat hij het monument voor Theo van Gogh heeft gemaakt. Maar de reden dat ik hem hier noem is dat hij eind jaren zeventig zei: "Nederland is bijna klaar". Dat was toen ook het gevoel; hier en daar nog een paar tegeltjes rechtleggen of een landweg bestraten en dan was het af. Wat vergisten de mensen zich toen!

Gebleken is dat er van alles nog steeds níet af is, maar bovendien hebben we geleerd dat een staat van voortdurende verandering normaal is. Voor het openbaar bestuur is het zelfs essentieel. Want het is onze taak om steeds bezig te blijven met de vraag wat er beter kan. En daarvoor is het weer noodzakelijk om af en toe de balans op te maken. Daarom is het traject de Staat van de Dualisering ingezet.

Voor het congres 'De Staat van de Dualisering' waren er zoveel aanmeldingen, dat we de inschrijving moesten stopzetten. Veel mensen uit het openbaar bestuur voelden de behoefte een bijdrage te leveren aan de vergroting van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Op het congres wilden we met elkaar in discussie over kaderstelling, over controle en transparantie, over de verhouding tussen B&W en raad, over de positie van de wethouder. En uiteraard niet te vergeten: over de werkdruk van raadsleden. Want daar is de laatste tijd heel wat over te doen geweest!

Enkele belangrijke vragen dringen zich in dat kader op. Hoe gaat het met onze raadsleden? Hoe zit het met de werkdruk? Hun professionaliteit? De vergoedingen?

Maar het gaat natuurlijk niet alleen om de raadsleden, want bijvoorbeeld ook voor de wethouders is er veel veranderd sinds de invoering van de dualisering. Het gaat het sindsdien met de wethouders? Hun professionaliteit? Ook de vraag 'duel' of 'duet' blijkt nog steeds actueel, bleek tijdens de rondetafelgesprekken die in het kader van de Staat van de Dualisering zijn gehouden.

Gemeentelijke en provinciale ambities

Deze vragen, die ook gelden voor de statenleden en de gedeputeerden, zijn van groot belang tegen de achtergrond van de hoge verwachtingen die het kabinet heeft van de gemeenten en de provincies. En de hoge ambities – dat mogen we er bij zeggen – die de gemeenten en de provincies zelf ook hebben. Denk maar aan het rapport van de commissie Lodders. En denk ook aan het recente bestuursakkoord met de provincies. Dat geldt ook voor de gemeenten. Lees het bestuursakkoord met de gemeenten er nog maar eens op na, of het rapport van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (de commissie d'Hondt). Daarin staan de voornemens tot de versterking van de lokale autonomie én de vergroting van de beleidsvrijheid van decentrale overheden. Daar zet dit kabinet – en ik! – zich voor in.

Wat komt daar dan bij kijken? Het gaat dan natuurlijk om bestuurskracht, decentralisatie, oplossing van maatschappelijke vraagstukken in de veiligheid en de zorg, deregulering en vermindering van administratieve lasten. Dat alles voor de inwoners in de lokale gemeenschappen. Bij het ministerie van BZK hebben we daartoe een programma Krachtig Bestuur geïnitieerd. Een programma dat we samen met de decentrale overheden willen ontwikkelen om diezelfde decentrale overheden van dienst te zijn, onder andere door het verzamelen en verspreiden van goede voorbeelden op diverse terreinen. Een programma waarmee we ook nauw willen aansluiten op de eigen initiatieven in uw kring zoals het KING-initiatief (Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten) van de VNG.

De Raadsleden

In mijn ogen gaat de dualisering vooral over raadsleden. Als die hun werk doen en ook in staat gesteld worden om dat te doen dan is het slagen van de dualisering een reële optie. Maar hoe gaat het met onze raadsleden? 'Niet best!', zou je zeggen als je publicaties leest. De raadsleden kampen met een hoge werkdruk, een flink verloop en een (te) lage vergoeding.

Om te beginnen de werkdruk van de raadsleden. Het is waar: veel raadsleden vinden de werkdruk te groot. Er zijn maar weinig raadsleden die de ruimte van hun werkgever krijgen om het raadswerk te combineren met hun baan. Ze worden bovendien overspoeld met informatie. Dat blijkt uit de diverse rapporten van de

laatste tijd; onder meer ook uit de hoek van CDA, PvdA en ChristenUnie. Er zijn veel manieren om met deze werkdruk om te gaan. De insteek van de commissie Aarts is een goede: *‘Van werklast naar werklust. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken’*. Deze titel spreekt mij aan! Net als de commissie Aarts zie ik perspectieven: betere vergadermethoden, betere fractieondersteuning, meer aandacht voor professionalisering.

Concreet wil ik wat de professionalisering betreft werk gaan maken van een betere afstemming van de bestaande mogelijkheden voor scholing en training via de Wet subsidiëring politieke partijen, het Actieprogramma Lokaal Bestuur en de eigen inspanningen van de gemeenten. Deze drie bestaande actielijnen kunnen elkaar versterken, ook met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten enerzijds en de specifieke rol van de politieke partijen in ons staatsbestel anderzijds. Moeten we ook – gezien de hoge werkdruk van raadsleden – naar een hogere vergoeding voor raadsleden? Van een algemene hogere vergoeding verwacht ik eerlijk gezegd niet veel, al kan ik me wel iets voorstellen bij een hogere vergoeding voor fractievoorzitters, gelet op hun ‘HRM-rol’ in de fractie en hun betrokkenheid bij zaken als coalitie- en presidiumoverleg en de Algemene Beschouwingen.

Voor mij staat nadrukkelijk voorop dat het raadslidmaatschap vooral een parttime functie moet blijven. Ik hoor ook wel eens geluiden om er een fulltime functie van te maken. Er zijn twee overwegingen dat niet te willen. Enerzijds is de binding met de samenleving van belang, die door de combinatie van het raadswerk met werk of zorg bereikt kan worden. Anderzijds is de afstand tot het dagelijks bestuur heilzaam en moet in stand blijven. Een raadslid moet geen onderdeel worden van het systeem, maar onafhankelijk blijven. Mét de commissie Aarts vind ik dat er geen kaste van lokale beroeps politici moet ontstaan. Concentratie van het raadslidmaatschap op de hoofdlijnen blijft dus geboden. Dat stelt niet alleen eisen aan de raadsleden, maar tevens aan het college van B&W.

De Wethouders

Hoe gaat het met onze wethouders? Uit de cijfers blijkt, dat 20 tot 25 procent van de wethouders vóór het einde van de ambtstermijn afreedt. Dat percentage is sinds de dualisering zeker niet omlaag gegaan. Men kan het bagatelliseren door te roepen dat het komt door ziekte of door carrièrestappen. Men kan ook zeggen dat het een uiting is van gezonde politieke processen. Een krachtige raad maakt het een wethouder niet makkelijk. Aan de andere kant: alleen maar moeilijk maken is weer het andere uiterste! Ik vind dat percentage aftredens te hoog en ik wil dat het omlaag gaat! Daarom ben ik blij dat de vereniging van wethouders weer is herrezen, want de beroepsgroep verdient een goede vertegenwoordiging. Op

21 november 2007 was ik bij een congres van de vereniging op bezoek. En op 10 april 2008 heb ik in het kader van de Staat van de Dualisering met het bestuur gesproken. Ik heb gezegd – en ik herhaal het hier graag – dat het wethouderschap een vak is en dat de wethouder door de dualisering van het gemeentebestuur minder een politicus, maar meer een stevige bestuurder is geworden.

De introductie van de wethouder van buiten leidt ertoe dat ook de wethouder meer dan voorheen carrière in dit vak kan maken. Dat is goed voor de professionalisering van het ambt en dus goed voor de gemeente. Gemeenten hebben immers belang bij continuïteit. Ik vind het cruciaal dat wethouders de competenties verder ontwikkelen die nodig zijn om als bestuurder resultaat te boeken en in de dagelijkse praktijk bestuurlijke drukte te verminderen. Samen met de wethouders en hun koepelorganisatie wil ik daarom werken aan een gemeenschappelijke professionaliseringsagenda, inclusief een gericht beleid om de kansen van ex-wethouders op de arbeidsmarkt te vergroten. Ik zal daarbij uiteraard ook de aanbevelingen van de commissie Aarts betrekken.

De staat van het dualisme in het decentraal bestuur¹

Prof. mr. Hans Engels²

Inleiding

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw Ank Bijleveld, heeft de Tweede Kamer op 4 december 2007 toegezegd een Staat van de dualisering op te maken. Het gaat om een analyse van de actuele stand van zaken met betrekking tot het in 2002 (gemeenten) en 2003 (provincies) ingevoerde dualistische bestuursmodel. Deze Staat van de dualisering zal onderdeel uitmaken van de Trendnota staat van bestuur 2008, die kort na Prinsjesdag 2008 zal verschijnen. Als bijdrage aan het debat belicht ik hier na een begripsmatige inleiding in de eerste plaats een aantal aspecten dat de niet vlekkeloze invoering van het dualistische stelsel kan verklaren. In dat verband komen aan de orde de aanleiding, de motieven en de wettelijke uitwerking. In de tweede plaats besteed ik aandacht aan enkele met de dualisering samenhangende thema's, zoals de positie en de betekenis van de Grondwet in staatsrechtelijke veranderingstrajecten, het legitimatietekort in het duale systeem, de ontwikkeling van het burgemeestersambt en de bestuurskracht van het lokaal bestuur. Bij dit alles is het gemeentelijke perspectief leidend.

Begrippen

De begrippen monisme en dualisme beogen de verhouding aan te duiden tussen twee staatsrechtelijke organen.³ Een complicatie is dat deze termen zowel in normatieve als in empirische zin kunnen worden geïnterpreteerd. In de kern gaat het om een vorm van onderschikking en een vorm van nevenschikking. In staatsrechtelijke zin is het monisme een stelsel dat berust op een hiërarchische verhouding tussen de volksvertegenwoordiging en het bestuursorgaan. Zowel voor zijn legitimatie (dat wil zeggen de aanstelling) als voor de toedeling en uitoefening

¹ Deze bijdrage is een uitgeschreven versie van de beschouwing die ik hield op 25 juni 2008 op het door het ministerie van BZK georganiseerde congres over de Staat van de dualisering.

² Hans Engels is bijzonder hoogleraar gemeenterecht/gemeentekunde (Thorbeckeleerstoel) aan de Juridische en de Sociale Faculteit van de Universiteit Leiden, tevens werkzaam bij de vakgroep staatsrecht van de Rijksuniversiteit Groningen, lid van de Eerste Kamer en redacteur van Bestuurswetenschappen.

³ A.H.M. Dölle, De termen monisme en dualisme als karakterisering van de ideaal-typische verhouding regering/Tweede Kamer, Tijdschrift voor het openbaar Bestuur, 1980, p. 498-507. Op de grens van monisme en dualisme, Raad voor het Openbaar Bestuur, november 2007.

van zijn bevoegdheden is het bestuursorgaan afhankelijk van het vertegenwoordigend orgaan. Het monisme is daarmee goed te vergelijken met een vereniging. Een dualistisch stelsel kent een in beginsel gelijkwaardige verhouding tussen het vertegenwoordigende en het bestuurlijke orgaan. Dat betekent dat beide organen in principe beschikken over een zelfstandige, dat wil zeggen een eigen legitimatie en over zelfstandige, niet van het andere orgaan afgeleide bevoegdheden. Het dualisme is in de kern een horizontaal model.

Een veel voorkomend misverstand is dat het decentrale dualisme zowel formeel als feitelijk sterke overeenkomsten zou vertonen met het landelijke politieke bestel. Het landelijk regeringsmodel kan echter nauwelijks als format dienen voor de inrichting en werking van het provinciale en gemeentebestuur. Zowel historisch, theoretisch als feitelijk kennen wij op rijksniveau een tamelijk uitzonderlijk regeringsstelsel. Onze constitutionele monarchie met een parlementair stelsel kent een volstrekt andere achtergrond en ontwikkeling dan het door Thorbecke gebouwde decentrale systeem.⁴ Het is om die reden buitengewoon riskant om bij de uitleg en toepassing van de dualisering te verwijzen naar de gang van zaken aan het Binnenhof.

Aanloop

De dualisering van het gemeentebestuur is niet uit de lucht komen vallen. Tijdens de voorbereiding van de algemene herziening van de Gemeentewet in 1994 is uitvoerig en diepgaand gediscussieerd over de staatsrechtelijke pijlers van Thorbecke onder het decentrale bestuur (uniformiteit, autonomie, monisme, democratie).⁵ Toen al werd de spanning tussen het monistische model en de 'omgekeerde' praktijk onderkend.⁶ Door een veelheid aan politieke, bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen is de raad feitelijk niet langer de dominante factor in het gemeentebestuur. Met elkaar samenhangende factoren als de intensivering van taken en bevoegdheden, de professionalisering van bestuurders en ambtenaren, de bureaucratisering van het ambtelijke apparaat en de politisering van het college hebben de stoot gegeven tot een terugtocht van de raad.

⁴ In ons staatsbestel was de Koning aanvankelijk (Grondwet 1814) het centrale punt van het landsbestuur. De koninklijke macht verschoof na de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid (Grondwet1848) naar de ministers en van daar via de vertrouwensregel (constitutioneel ontstaan in 1868) naar de Staten-Generaal. Hoewel staatsrechtelijk de Tweede Kamer na deze politieke strijd het laatste woord heeft, ligt de macht feitelijk bij het kabinet. Onze 'polderconstitutie' (de term is van J.J. Vis) bevat overigens weinig aanknopingspunten voor de inrichting van onze parlementaire democratie en suggereert veeleer dat het staatsgezag uiteindelijk nog steeds berust op de Koning.

⁵ A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga, J.W.M. Engels, Handboek van het Nederlandse gemeenterecht, Deventer 2004, p. 19 e.v.

⁶ Handboek van het Nederlandse gemeenterecht, a.w., p. 33 e.v.

Het college blijkt in werkelijkheid de spil waar het gemeentebestuur in politiek-bestuurlijke zin om draait. Scherp geformuleerd: de polariteit coalitie-oppositie heeft het klassieke monistische beeld van consensus en overleg behoorlijk onder druk gezet.

Het antwoord van de wetgever was uiteindelijk de handhaving van de bestaande fundamenteën van de decentrale hoofdstructuur. De algeheel herziene Gemeentewet van 1994 bevatte weliswaar aanzetten voor meer democratie, decentralisatie en differentiatie, maar bevestigde paradoxaal genoeg vooral de ontwikkeling van de raad van hoofddorgaan naar controlerend orgaan. Dit terwijl het op zichzelf genomen toch merkwaardig is dat een orgaan dat aan het hoofd staat van een overheidslichaam zijn kracht gaat zoeken in het controleren van een in wezen ondergeschikt ander orgaan. Met het inbrengen van extra instrumenten ter versterking positie raad (bijvoorbeeld de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen voor de uitoefening van collegebevoegdheden) bevestigde de wetgever zoals gezegd de ontwikkeling van bepalend orgaan naar volgend orgaan. Deze juridische erkenning van de veranderde positie van de raad ten opzichte van het college verhoogde in feite de spanning tussen model en werkelijkheid van het gemeentebestuur. Deze waarneming illustreert dat er blijkbaar grenzen aan het probleemoplossend vermogen van de juridische versterking van politiek-bestuurlijke organen.

Het voorgaande maakt begrijpelijk waarom zo snel na een eerste algehele herziening van de Gemeentewet in 1994 beslissende stappen werden gezet richting een dualisering van het decentraal bestuur. Het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok zette in 1998 de deur naar de dualisering open.⁷ Een staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (Cie-Elzinga) kreeg de opdracht⁸ deze politieke keuze toe te lichten en uit te werken en vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002 trad de Wet dualisering gemeentebestuur in werking, een jaar later gevolgd door de Wet dualisering provinciebestuur.

Diagnose en remedie staatscommissie

Het rapport van de staatscommissie⁹ bevat een scherpe analyse van de inrichting en werking van het lokaal bestuur. In de sleutel van de gegroeide spanning tussen het formeel-monistische model en de feitelijke bestuurspraktijk staan met name

⁷ Bijl. Hand. II, 26 023, nr. 10, p. 75: 'Het kabinet kiest in principe voor een – in de praktijk reeds in gang gezette – ontwikkeling naar meer dualisme op lokaal niveau'.

⁸ KB 30 sept 1998.

⁹ Dualisme en lokale democratie, Rapport van de gelijknamige staatscommissie, Alphen aan den Rijn, 2000, hierna aan te duiden als Staatscommissie.

de volgende twee observaties.¹⁰ Ten eerste is de collegialiteit binnen de colleges is afgenomen als gevolg van de verzwakte positie van de burgemeester en het politieke primaat van de wethouders. Ten tweede heeft de politieke cultuur van het partijpolitieke monisme (dat wil zeggen de feitelijke oppermachtigheid van college en collegefracties ten opzichte van de raadsminoriteit) geleid tot een organieke statusincongruentie en een inclusieve bestuurscultuur. Met dit laatste wordt bedoeld op een politieke praktijk waarbinnen de wethouders zowel het college als de raad (smeederheid) politiek-inhoudelijk aansturen (zodat een politieke meerderheid zichzelf controleert), op het feit dat de raad vrijwel geheel focust op meeregeren met het college en op de waarneming dat de gemeentelijke besluitvorming zich kenmerkt door het voorkoken en afregelen van de besluitvorming binnen de coalitie.

De staatscommissie concludeerde dat de herkenbaarheid en zichtbaarheid van het lokaal bestuur als gevolg van deze ontwikkelingen vergaand was aangetast. Een doorbreking van de gegroeide cultuur zou slechts mogelijk zijn door een flinke ingreep in de structuur van het gemeentebestuur. Het toverwoord daarbij is 'ontvlechting': een ontvlechting zowel van ambten en organen als van taken en bevoegdheden. Een nieuwe machtscheiding via een institutionele en functionele herinrichting van het gemeentebestuur. De raad is het politieke orgaan dat op hoofdlijnen stuurt, als eindverantwoordelijke het beleid controleert en de bevolking vertegenwoordigt. Het college wordt als bestuursorgaan verantwoordelijk en bevoegd voor alle bestuurstaken. Wethouders zijn in die visie niet langer tevens lid van de raad, waarmee tegelijkertijd de figuur van de zogeheten 'wethouder van buiten' zijn intrede doet. De burgemeester krijgt er, gelet op zijn eigenstandige positie, slechts enkele procesmatige bevoegdheden bij.¹¹

¹⁰ Staatscommissie, a.w., p. 28 e.v. Eén van de observaties laat ik verder buiten beschouwing, omdat deze in mijn ogen niet rechtstreeks met het kernprobleem samenhangt. De crisis in de lokale politiek, opgehangen aan het functieverlies van politieke partijen en teruglopende verkiezingsopkomsten, is een breder probleem, waarvan de ernst staat of valt met het belang dat men hecht aan de rol van politieke partijen als feitelijke pijlers van de democratie en aan de verweving van de representatieve democratie als norm en partijdemocratie als feit. Met het dualisme heeft dit meer naar een terugkeer van het gepolitiseerde en gepolariseerde tijdperk van de programcolleges in de jaren zeventig van de vorige eeuw neigende verlangen weinig van doen.

¹¹ In de afsluitende component van het betoog, de invulling van de bij het dualisme passende aanstellingswijze van de burgemeester is de staatscommissie, na een overtuigende analyse van een systeemconforme en democratische wijze van aanstellen, om redenen van interne verdeeldheid blijven steken in een wonderlijke aanbeveling met drie typen aanstelling in verschillende categorieën van gemeenten.

Motieven en aanpak wetgever

Het is interessant om te zien hoe de wetgever vervolgens dit heldere en consistente verhaal heeft vertaald. In grote lijnen zijn de voorstellen van de staatscommissie in nieuwe gemeentewettelijke voorschriften omgezet.¹² In het wetgevingsproces zijn in mijn waarneming twee weliswaar verwante, maar niet exact dezelfde motieven voorop komen te staan. Ten eerste de versterking positie raad en ten tweede de versterking van de relatie van het gemeentebestuur met de burgers.¹³ Het is deze specifieke focus die mijns inziens mede aanleiding heeft gegeven voor een aantal indringende misverstanden over de betekenis en daarmee de implementatie van de dualisering.

Het vooropstellen van de versterking van de positie van de raad is gepaard gegaan met voor de bestuurspraktijk tot verwarring aanleiding gevende begrippen, die in de gedualiseerde Gemeentewet als zodanig niet zijn terug te vinden. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de introductie van drie rollen van de raad: kaderstelling, controle en vertegenwoordiging. Het mede voorop stellen van de versterking van de relatie met de burgers heeft verhuld, dat er een wezenlijk verschil bestaat tussen de inrichting van een dualistisch stelsel en het versterken van de lokale democratie. Dat laatste zou ook in een monistisch stelsel wezenlijk (behoren te) zijn. Bij de implementatie van de Wet dualisering gemeentebestuur is als gevolg daarvan het onderscheid met het ontwikkelen van moderne vormen van democratie en interactief bestuur onvoldoende gehanteerd. Dit valt overigens in die zin te begrijpen, omdat men uiteraard wel een relatie kan leggen met de vertegenwoordigende rol van de raad.

Afgezien van deze enigszins gemodificeerde focus hebben ook andere factoren tijdens het wetgevingsproces hun sporen richting de uitvoering getrokken. Zo is de Grondwet buiten het proces gehouden om de afronding van het traject binnen één kabinetsperiode niet in gevaar te brengen. Het gevolg daarvan is dat wezenlijke monistische fundamenten van de gemeentelijke bestuursstructuur, zoals het hoofdschap van de raad (art 125, lid 1 Grondwet), de algemene autonome bestuursbevoegdheid van de raad (art. 124, lid 1 Grondwet) en het raadsvoorzitterschap van de burgemeester (art 125, lid 3 Grondwet) in constitutioneel opzicht in een enigszins problematische relatie staan tot de Gemeente- en Provinciewet.

¹² Uitvoerig daarover A.H.M. Dölle, *Dualisering van het decentrale bestuur: een terugblik*, Rechtsgeleerd Magazijn Themis, 2008-3, p. 104-105.

¹³ 27 751, nr. 3, p. 1-2.

Een tweede bijzondere factor is dat het transport van bestuursbevoegdheden van de raad naar het college gefaseerd is uitgevoerd, aangezien het transport van alle medebewindsbevoegdheden tot een later moment werd aangehouden. Daardoor moest het college de gemeente aanvankelijk zonder wezenlijke eigen bevoegdheden regeren. Amendementen vanuit de Tweede Kamer haalden op onderdelen ook de scherpste uit het stelsel, bijvoorbeeld het mogelijk maken van een rekenkamercommissie met raadsleden als lid of de aangescherpte actieve inlichtingenplicht. Niet in alle opzichten verhelderend bleek tot slot een vanuit het ministerie van Financiën opgezet flankerende project, waarmee de financiële functie in de Gemeentewet werd aangescherpt.¹⁴ De wetgever beoogde daarmee de verantwoording en controle steviger en transparanter vorm te geven. Deze factoren hebben zeker bijgedragen aan het niet geheel vlekkeloos verlopen invoeringstraject van de Wet dualisering gemeentebestuur.

Vervuilende dogmatiek en pseudo-dualisme

In de eerste plaats de invloed van wat ik het aspect van de vervuilende dogmatiek en vormen van pseudo-dualisme zou willen noemen. Ik doel daarmee met name op de misverstanden die de zogenaamde drie nieuwe rollen van de raad hebben opgeroepen. Om te beginnen is er allerm minst sprake van nieuwe rollen. In de kern gaat het veeleer om de overgang van de bestuurstaak naar het college. De overblijvende functies van kaderstelling, controle en vertegenwoordiging behoorden – hoe paradoxaal ook vanuit monistisch perspectief – al tot het pakket van de raad. Minstens zo belangrijk is dat men in de praktijk vervolgens niet altijd even scherp de betekenis van deze termen heeft onderkend. Zo is de kaderstelling, als uitdrukking van het primaat van de raad, in wezen niet veel anders dan het sturen op hoofdlijnen op basis van de klassieke instrumenten, begroting (budgetrecht), verordeningen, plannen en moties. Anders dan wel eens wordt beweerd omvat kaderstelling dus niet het zoveel mogelijk in meeregerende zin inkaderen van het college door ver doorgevoerde beleidsdirectieven op details.

De controlerende taak houdt een zo scherp mogelijke toetsing van de beleidsuitvoering in via de activering van de verantwoordingsplicht van het college. De raad beschikt daartoe over een volle gereedschapskist met de inmiddels wettelijk vastgelegde klassieke controle-instrumenten (zoals het vragen- en interpellatieright), aangevuld met nieuwe middelen als het enquêterecht, een rekenkamerfunctie en controleverordeningen). Hier moet een scherp onderscheid worden gemaakt met het uit een overdreven afrekencultuur wegsturen van wethouders

¹⁴ Culminerend in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2001, dat de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 verving. Deze regeling introduceerde nieuwe fenomenen als de programmabegroting van de raad en de productneraming van het college.

en burgemeester. Politieke verantwoordelijkheid vragen en afleggen is iets anders dan het opzeggen van vertrouwen. Het laatste is een ultieme sanctie en wordt bij frequent gebruik bot.

De vertegenwoordigende functie vraagt van de raad het creatief en intelligent omgaan met moderne en mondige burgers. Hier is het de kunst de burgers actief en effectief te betrekken bij de politieke agendasetting. Dat is in wezen primair een politieke, dat wil zeggen een fractieverantwoordelijkheid. Traditionele reflexen als 'met de raad de wijken in' of het als raad overdoen van het interactieve collegebeleid doen hier meer kwaad dan goed. Een tweede, hiermee verwant knelpunt is het zogeheten pseudo-dualisme. Daaronder schaar ik bijvoorbeeld het misverstand dat het dualisme over de relatie met de burger zou gaan, dat wethouders op de gang moeten zitten, de positionering van de raad als team en blok tegenover het college, onbegrijpelijke cursussen als dual debatteren (met prijs) en het raadsprogramma. Ook de roep om een ontbindingsrecht is in het licht van een dualistisch stelsel zonder een met de raad concurrerend kiezersmandaat onzinnig. Hetzelfde geldt voor de drang om vormen van intergemeentelijke samenwerking op dualistische leest te schoeien. Figuren van verlengd lokaal bestuur vormen nu eenmaal geen volwaardige bestuursvorm.

Complexe structuur bestuursbevoegdheden

Een tweede complicatie is de wijze waarop de naar het college getransporteerde bestuursbevoegdheden uiteindelijk zijn vorm gegeven. Het resultaat dit gefaseerd uitgevoerde wetgevende proces is namelijk dat wij nu drie typen bestuursbevoegdheden kennen.

In de eerste plaats de handvol collegebevoegdheden in art. 160 Gemeentewet. De belangrijkste daarvan zijn de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten, het dagelijks bestuur en de bevoegdheid privaatrechtelijke contracten te sluiten. Op dit punt is van belang dat de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten niet als een prerogatief van het college kunnen worden beschouwd. De raad kan besluiten deze taken elders, bijvoorbeeld extern of bij zichzelf neer te leggen. De omvang van de bevoegdheden van het dagelijks bestuur is sinds 2002 onbepaald. De wetgever heeft dit in tegenstelling tot de gemeentewetten vóór de dualisering niet nader willen omlijnen. Met betrekking tot de overige gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden moet men zich realiseren dat ingeval van bemoeienis door de raad de besluiten inmiddels genomen zijn en om die reden zonder expliciet voorbehoud juridisch niet meer kunnen worden teruggedraaid.

Een tweede categorie bestuursbevoegdheden vormen de in ongeveer 350 bijzondere wetten opgenomen medebewindsbevoegdheden, die in 2006 vrijwel geheel van de raad naar het college zijn getransporteerd.¹⁵ Een derde categorie betreft de algemene autonome bestuursbevoegdheid van de raad, ook wel aangeduid als onbepaalde of onbenoemde autonome bestuursbevoegdheid. Dit initiatiefrecht van de raad op het nemen van bestuursbesluiten is terug te voeren op de artikelen 124(1) en 125 Grondwet, en – zonder in dat verband te spreken van gemeentewettelijke bevoegdheden – tevens te herleiden tot de artikelen 147(2) en 108,1 Gemeentewet.

Dit uit het wetgevingstraject te destilleren complexe geheel van bestuursbevoegdheden maakt een wat geforceerde indruk en draagt niet bij aan het voorkomen van competentieconflicten tussen raad en college. Als de wetgever zwijgt bepaalt immers de raad uiteindelijk welke van de twee organen bevoegd is. In dat licht is het belangrijk dat de raad verstandig met deze bevoegdheidsstructuur omgaat en niet een ambitie ontwikkelt zich op bestuurlijk terrein breed te maken. Het is met andere woorden niet raadzaam het college terug te dringen op het wettelijke minimum van bestuursbevoegdheden. Er is immers een natuurlijke grens aan het bestuurlijk vermogen van de raad en bovendien keert men in feite terug naar het monistische tijdperk. Daar staat tegenover dat het college er wijs aan doet een zo serieus mogelijke raadgerichte houding te ontwikkelen. Dat vraagt over en weer een redelijke instelling en wordt moeilijker naarmate de politieke cultuur grimmiger is.

Complexe structuur verantwoordingsplichten college

Naast een ingewikkelde inrichting van de bestuursbevoegdheden bevat de gedualiseerde Gemeentewet ook behoorlijk aangescherpte regels over de inlichtingenplicht van het college ten opzichte van de raad. Deze regels beogen de politieke verantwoordelijkheid van het college te activeren en de eindverantwoordelijkheid van de raad te bevestigen.

Daar is in de eerste plaats de passieve inlichtingenplicht als bedoeld in art. 169(3) Gemeentewet. Dat is de klassieke informatieplicht die het college opdraagt de door de raad gevraagde inlichtingen te verstrekken, tenzij het openbare belang zich daartegen verzet.

¹⁵ Wet dualisering medebewindsbevoegdheden (28995). Het betreft bevoegdheden op tal van terreinen als rampenbestrijding, onderwijs, milieu, ruimtelijke ordening, mobiliteit, sociale zaken enz. Een aantal bevoegdheden met een levensbeschouwelijke inslag (prostitutie, kansspelen, naaktrecreatie e.d.) werd door een kamerminderheid van zodanig principiële gewicht geacht dat de meerderheid deze bij de raad heeft gelaten. Overigens had het merendeel van de gemeenteraden, vooruitlopend op deze wet, veel van dit type bevoegdheden reeds gedelegeerd aan het college.

Vervolgens kent de gedualiseerde Gemeentewet thans een algemene actieve inlichtingenplicht. Artikel 169, lid 2 verplicht het college uit eigen beweging de raad alle inlichtingen te verstrekken die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Blijkbaar moet het college permanent nagaan welke informatie de raad behoeft voor een goede taakvervulling. Hier liggen grote politieke risico's als de raad het college in het ongewisse laat over de aard en omvang van de gewenste informatie. In het geval dat raad en college daarover geen afspraken maken is de kans groot dat het college de raad veiligheidshalve overstelpt met papier. Van controleren komt dan weinig terecht en bovendien zijn we dan weer terug in de cultuur van het monistische tijdperk.

Tot slot bevat artikel 169 in lid 4 nog een specifieke actieve inlichtingenplicht. Deze bepaling verplicht het college de raad vooraf informeren over de uitoefening van een aantal van de gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden van artikel 160, indien de toepassing daarvan ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente of indien raad daarom verzoekt. Ook deze 'voorhangprocedure' doet in wezen afbreuk aan de beoogde ontvlechting van raad en college. Daarnaast kent ook deze actieve informatieplicht de nodige vaagheid. Wat is ingrijpend? Het antwoord op deze vraag moet volgens de wetgever worden gevonden in de plaatselijke omstandigheden, maar dat brengt ons niet veel verder. En ook hier ligt dus de nodige stof voor conflicten.

Deze informatieplichten markeren zoals gezegd de eindverantwoordelijkheid' van de raad, maar bevestigen tegelijkertijd dat de in de Grondwet nog voorkomende monistische term 'hoofdschap' verouderd is. Hoofdschap wil immers zeggen dat het betreffende orgaan uiteindelijk alle besluiten neemt. De codificatie van de met deze inlichtingenplichten verbonden controle-instrumenten van de raad bevestigt bovendien de ontwikkeling naar een 'geparlementariseerde' raad, die de nadruk steeds meer legt op controleren. De ingewikkeldheid van de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsstructuur maakt het voor raad en college niet eenvoudig competentiestrijd en politieke conflicten te voorkomen. Het werkt bovendien allerlei procedureel gekrakeel en vergadertechnische langdradigheid in de hand. Dit probleem wordt met name manifest wanneer raad en college over en weer de neiging om mee te regeren en zelf te sturen niet los kunnen laten. De lokale politiek-bestuurlijke dynamiek speelt hier uiteraard een belangrijke, zo niet beslissende rol.

Grondwet

Het invoeringsproces van de dualisering heeft de problematische positie van de Grondwet in staatkundige hervormingen scherper aan het licht gebracht. De

Grondwet is niet alleen meer het document waarin de hoofdzaken van de gezags- en rechtsverhoudingen in de staat en in relatie tot de burgers zijn vastgelegd. In politiek opzicht is de Grondwet vooral ook een politiek strategisch middel geworden om staatsrechtelijke veranderingen te blokkeren. De ‘opportuniteit van het belang en van het moment’ (Geelhoed) is welhaast allesbepalend geworden in processen van hervorming. Dit met de cultuur van de partijendemocratie samenhangende gedrag dwingt tot wetgevingstrajecten die binnen één kabinetsperiode gedisciplineerd voltrokken moeten en ook kunnen worden. De koninklijke weg lijkt steeds minder te worden gevolgd om politieke afbreukrisico’s in een nieuw kabinet en parlementair dwarsliggen van 1/3 minderheden in de eindfase van een grondwetswijziging te voorkomen. Dat verhoogt de slaagkans van ingrijpende wetgeving, maar gaat wel ten koste van de constitutionele consistentie, de staatsrechtelijke systeemconformiteit en de zorgvuldigheid van wetgeving.

Door de Grondwet er buiten te laten is de wettelijke invoering van het decentrale dualisme op zichzelf genomen gelukt. De verhouding tussen een nog steeds van decentraal monisme uitgaande Grondwet enerzijds en de gedualiseerde Gemeente- en Provinciewet anderzijds is nu echter problematisch. Deze relatie is niet inconstitutioneel (men kan – of moet zelfs – het grondwettelijke hoofdschap met behulp van de door de staatscommissie gehanteerde term ‘eindverantwoordelijkheid’ dualistisch interpreteren¹⁶), maar wel een anomalie. Het hoofdschap van de raad en de algemene autonome bevoegdheidstoedeling aan de raad zijn met andere woorden grondwettelijke elementen die voor monistische denkers een houvast bieden om de niet gewenste dualisering zoveel mogelijk te relativiseren.¹⁷ Hoe dit ook zij, hoofdstuk 7 van de Grondwet is nu een wonderlijk geheel van constitutionele regels over het decentrale bestuur geworden. Daar ligt wat mij betreft een serieuze opgave voor de staatscommissie die naar mogelijke aanpassingen van de Grondwet gaat kijken.

Legitimatieproblemen in het dualisme

Vooral tegenstanders van de dualisering hebben vanaf het begin scherp gezien dat de invoering van een dualistisch stelsel de hefboom zou blijken voor verdere hervormingen in het decentrale bestuur, met name wat betreft de positie van de burgemeester.¹⁸ Dit houdt verband met de staatsrechtelijke verhouding tussen soevereiniteit en legitimiteit. Die verhouding vraagt om een zekere balans in de

¹⁶ Staatscommissie, a.w., p. 7, alwaar gesproken wordt over de handhaving van het hoofdschap in herziene vorm.

¹⁷ Dolle, RM Themis, a.w., p. 105.

¹⁸ Zie daarover A.H.M. Dölle, De ‘bekozen’ burgemeester; voorlaatste etappeplaats? Gemeentestem 2002, nr. 7153, p. 558.

aard en omvang van de bevoegdheden van organen en ambten en de aanstellingswijze daarvan. De positie van een ambt of orgaan is evenwichtig als de zwaarte van de bevoegdheden spooft met de zwaarte van de legitimatie. Dit laatste wordt bepaald door het democratische gehalte. Een benoemde ambtsdrager beschikt in die optiek over minder zware bevoegdheden dan gekozen ambtsdragers of organen. Direct gekozen organen beschikken in laatste instantie over het laatste woord richting indirect gekozen functionarissen.

In het monistische stelsel beschikte de raad als hoofd van het gemeentebestuur in beginsel over alle bevoegdheden. De directe verkiezing van de raad was daarmee in overeenstemming. Ook de indirecte, afgeleide aanstelling van de wethouders vanuit de raad was systeemconform. Hetzelfde gold voor de feitelijk beslissende raadsinvloed op de formeel door de Kroon benoemde burgemeester, die als politiek neutraal bestuursorgaan slechts over specifieke bevoegdheden beschikt.

In het huidige dualistische stelsel zien wij twee naast elkaar geplaatste organen, ieder met eigen en in zwaarte vergelijkbare bevoegdheden, maar met een verschil in legitimatie. De wethouders worden nog steeds aangesteld door de als eindverantwoordelijke rechtstreeks gekozen raad. Zij functioneren daarmee op een indirecte democratische grondslag en bovendien is de verkiezing door de raad een monistische figuur. De door de Kroon benoemde burgemeester is formeel weliswaar extern gelegitimeerd, maar feitelijk verkozen door raad. Een zwakke en evenzeer monistische legitimatie derhalve.¹⁹ De institutionele ontvlechting is met andere woorden slechts partieel en vanuit de dualistische theorie niet geheel systeemconform uitgewerkt.²⁰

Deze analyse speelt een rol in het debat over de direct gekozen burgemeester. Een versterking van de legitimatie van het college via de burgemeester als voorzitter is een van de argumenten om dualisme en lokale democratie steviger met elkaar te verbinden. De discussie is echter nog steeds volstrekt gepolitiseerd en op dit moment voorlopig zelfs doodgeslagen. Het probleem van de verschillende legitimatie van twee gelijkwaardige organen blijft daarmee onopgelost.

¹⁹ De zuivere, oude vorm van de Kroonbenoeming is op zichzelf genomen systeemconform, aangezien de legitimatie extern – dat wil zeggen los van de raad – van aard is. Als bron van legitimatie is de Kroonbenoeming zwak vanwege het ontbreken van een substantiële democratische component. De directe verkiezing door bevolking is als externe legitimatiebron ook systeemconform, maar maakt van eigenstandige burgemeester een zelfstandige burgemeester. Daarover uitvoerig: J.W.M. Engels, *Eigenstandig of zelfstandig; De gekozen burgemeester in constitutioneel en dualistisch*, Universiteit Leiden, juni 2003 (oratie).

²⁰ Voor een diepgaande analyse van dit vraagstuk: Staatscommissie, a.w., p. 391-409.

Toenemende druk op burgemeestersambt

De door de staatscommissie en de wetgever gewenste versterking van de positie van de burgemeester blijkt een paradoxaal proces. Dat komt vooral omdat men het vraagstuk van een adequate aanstellingswijze van de burgemeester niet bevredigend heeft weten op te lossen. Om die reden kon slechts terughoudendheid worden betracht bij de wel gelukte uitbreiding van de burgemeesterlijke bevoegdheden. De codificatie van een aantal proces- en regiebevoegdheden in de Gemeentewet beweegt zich volledig binnen de grenzen van de 'eigenstandigheid', dat wil zeggen politieke neutraliteit en benoemde status van het ambt. Nieuwe bevoegdheden als agendavoering en het maken van een burgerjaarverslag vormen echter hooguit een cosmetische versterking. Het zijn bevoegdheden die zonder persoonlijke statuut en bestuurlijk gezag politiek weinig voorstellen.

Intussen is de burgemeester rechtspositioneel, en daarmee ook in politiek-bestuurlijke zin in grote mate afhankelijk van de raad geworden. Aan aanbevelingen voor benoeming, en sinds de wetwijziging van 2001 ook voor ontslag wegens 'verstoorde verhoudingen', valt moeilijk te ontkomen. Het aantal 'vallende' burgemeesters lijkt toe te nemen en daarmee is de Kroonbenoeming kwetsbaar geworden.

Paradoxaal genoeg vindt de laatste jaren een substantiële cumulatie plaats van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden richting de burgemeester. Niet alleen op het terrein van de openbare orde en veiligheid, maar ook ter bestrijding van bijvoorbeeld huiselijk geweld, alcoholmisbruik en andere maatschappelijk als ongewenst aangemerkte verschijnselen krijgt de burgemeester als eenhoofdig lokaal gezag steeds meer op zijn bord geschoven. Intussen wordt sinds de dualisering onverminderd, en wellicht zelfs meer een beroep op hem gedaan als manager en regisseur van alle gemeentelijke processen (gewenste schakelfunctie en centrale rol). Vooral deze schakelfunctie bevestigt dat de burgemeester nog steeds een centrale rol speelt in het gemeentebestuur, maar dat afbreukrisico groeit. Deze spanning in de positie van de burgemeester is niet bevorderlijk voor een goede ontwikkeling van het dualistische systeem.

Dualisme en bestuurskrachtige gemeenten

Sinds eerste Gemeentewet van 1851 heeft het lokale bestuur een enorme ontwikkeling doorgemaakt: intensivering, juridisering, bureaucratisering, professionalisering, politisering, regionalisering en democratisering. Daarbij zijn de klassieke pijlers van het decentraal bestuur heel lang overeind gebleven. Het monisme is als eerste gesneuveld en democratie, autonomie, uniformiteit staan onder druk: de legitimatie van het gemeentebestuur is niet optimaal, de lokale

autonomie heeft vooral symbolische waarde en het gelijkheidsbeginsel wordt in toenemende mate als verstikkend ervaren.

Ook het Huis van Thorbecke als model van de bestuurlijke organisatie (drie integrale en democratische bestuurslagen) staat onder grote druk. Allerlei vormen bestuurlijke samenwerking en andere hulpstructuren hebben tot een aanzienlijke bestuurlijke drukte geleid. Problemen van slagvaardigheid, democratische legitimatie en politieke controle hebben deze figuren en arrangementen verder onder druk gezet. Er is groeiende twijfel in hoeverre in de toekomst lokale bestuurskrachtproblemen nog met samenwerkingsconstructies kunnen worden gemaskeerd. Politieke verdeeldheid en bestuurlijke onwil verhinderen een eenduidige en krachtdadige aanpak van de reorganisatie van ons binnenlands bestuur via een opschaling en verdunning van het decentrale bestuur.²¹ Willen gemeenten als volwaardige en zelfstandige bestuurslichamen blijven functioneren, dan zal dit uiteindelijk de enige weg blijken die de toekomst van het lokaal bestuur kan veiligstellen.²²

Wat hiervan ook zij, mijn punt is nu dat zelfstandige en volwaardige gemeenten van de toekomst een adequate bestuurlijke structuur behoeven om de groeiende ambities en opgaven aan te kunnen. Het monistische verenigingsmodel paste prima in de politieke en maatschappelijke wereld van 1850. Samenleving en openbaar bestuur functioneren inmiddels echter in een volstrekt andere werkelijkheid. Het dualisme biedt de mogelijkheid om – uiteraard onder het beslag van democratische sturing en controle door de raad – met de nodige bestuurlijke slagkracht die ambities en opgaven te vervullen.

Hoe verschillend gemeenten ook zijn en blijven, als onderdeel van het openbaar bestuur dient ook het lokaal bestuur bij te dragen aan stabiliteit en continuïteit van bestuur. Het is een misverstand te denken dat het openbaar bestuur en zeker het lokaal bestuur het zou kunnen stellen zonder eenduidig geordende bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verhoudingen. Juist waar de samenleving en de economie zich lijken te ontwikkelen in de richting van eigenstandig geordende netwerken, is behoefte aan een transparante ingerichte en betrouwbaar functionerende overheid.²³

²¹ J.W.M. Engels, Opschaling en verdunning in het middenbestuur, in: Thorbeckediner 2006, Den Haag (Min BZK), 2006, p. 5-20.

²² De eerste overheid, rapport van de VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet (Cie-Van Aartsen), Den Haag, 2007.

²³ Daarover Dölle, RM Themis, a.w., p. 105, die ook de voorzitter van de staatscommissie (Elzinga) rekent tot de latere bekeerlingen.

Balans

Vanaf het begin zijn relativerende kanttekeningen geplaatst bij het gedualiseerde gemeente- en provinciebestuur: het gesignaleerde cultuurprobleem van een door de coalitie voorgerekookte en afgeregelde besluitvorming is overdreven; het cultuurprobleem is bovendien oplosbaar binnen het monistische stelsel; dominante colleges functioneren uiteindelijk bij de gratie van de raad en er zijn geen werkelijke problemen met de prestaties van de gemeenten. Minder uitgesproken hoorde men het achterliggende, op politieke ideologieën gebaseerde motief van de handhaving van een volledig door politieke partijen gedomineerde volksvertegenwoordiging als voertuig van machtsuitoefening. Daarnaast was er de vrees voor een vermeend motief achter de dualisering om tot slagvaardige colleges te komen die geen last meer hebben van een primair als hindermacht opgevatte raad.²⁴ Ook een zekere angst voor een door het dualisme versterkte ontwikkeling naar een leiderschapsbestuur en een personendemocratie was bespeurbaar.

In de aanloopfase vanaf 2002 hebben zich in de bestuurspraktijk ook ontegenzeggelijk vele haperingen voorgedaan.²⁵ Belaagde en naar een nieuw evenwicht zoekende wethouders, een naar koppensnellerij neigende afrekencultuur vanuit een misplaatste nieuwe flinkheid, lokale partijen die vanuit een eendimensionale opvatting over de verhouding burger-bestuur contraproductieve accenten leggen, en vooral oeverloze vergaderingen met eindeloze discussies over procedurele kwesties en de uitleg van het dualisme. Er lijkt dus alle aanleiding vraagtekens te zetten bij de vraag of de dualisering nu eigenlijk wel geslaagd is. Wat mij betreft is er echter geen enkele reden terug te komen op de ingezette dualisering van het decentraal bestuur. De analyse en de argumentatie staan nog recht overeind. Een terugkeer naar een meer monistische inrichting of werking van gemeenten en provincies is een enorme stap terug in de ontwikkeling naar een volwassen decentraal bestuur. Natuurlijk is het nieuwe stelsel nog onvoldoende uitgekristalliseerd, zowel wat betreft de staatsrechtelijke inbedding als de werking in de praktijk. Men moet zich echter realiseren dat een majeure herverkaveling van posities en bevoegdheden als de dualisering minstens twee raadsperiodes zal vergen om zich te zetten. Er zal ook een politieke generatiewisseling nodig blijken, omdat politieke partijen slechts over een beperkt vermogen beschikken om zelf een effectieve stoot tot cultuurverandering te geven. Vanwege de op dit moment nog onvoltooide dualisering²⁶ koesteren monisten nog enige hoop op een terugkeer naar de oude tijden. Dualisten zullen met andere woorden een slag moeten maken via een deconstitutionalisering van

²⁴ Als eerste in die zin L.C. Brinkman, Burgerzaalzing Rotterdam, 13 maart 1990.

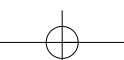
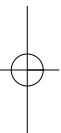
²⁵ Aangelegd om in vrijheid samen te werken, Rapport Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (Cie-Leemhuis), Den Haag 2004.

²⁶ Dölle (RM Themis, a.w., p. 105) spreekt in dit verband niet ongeestig over 'dualisme-light'.

monistische Grondwets-elementen en een externe legitimatie of democratisering van het college.

Belangrijk voor het vervolg is in de eerste plaats het vermogen van politieke fracties in de raad tot zelfreflectie en zelfcorrectie ten aanzien van de ontwikkeling van de politieke cultuur. Essentieel is verder de ontwikkeling van een helder inzicht in en een verstandige omgang met de bevoegdheidsverdeling en de verantwoordelijkheidsrelatie tussen raad en college. Beide organen vormen uiteindelijk samen het gemeentebestuur en hebben als belangrijkste taak het bieden van kwaliteit op het gebied van handhaving, zorg en dienstverlening richting burgers, bedrijven en instellingen. Ad hoc reparaties en incidentele bijstellingen van wetgevende aard²⁷ lijken mij niet de aangewezen weg voor een goede doorontwikkeling van het dualisme. Beter is het om een consistent en samenhangend programma te ontwikkelen, dat aan de vele onduidelijkheden en onzuiverheden een einde kan maken.

²⁷ Bijvoorbeeld de Aanpassingswetten 28995 en 29310 en recentelijk het in tweede lezing aanvaarde wetsvoorstel 31013 om het voorzitterschap van staten en raden van CdK en burgemeester te deconstitutionaliseren.



Kinderen van de dualisering.

Over griffies en rekenkamers²⁸

Dr. Linze Schaap en Laurey Mulder²⁹

Inleiding

In 2002 is de dualisering van het gemeente- en het provinciebestuur in gang gezet. De formele verhoudingen tussen de colleges enerzijds en de volksvertegenwoordigingen anderzijds (gemeenteraden en Provinciale Staten) werden nevenschikter (zie ook: Derksen en Schaap, 2007). Het college werd formeel zelfstandiger om te besturen en de volksvertegenwoordiging moest vooral vertegenwoordigen, kaderstellen voor het beleid van het college en controleren of het college deed wat het moest doen.³⁰

In plaats van formele onderschikking van het college aan de raad of Staten, was meer sprake van nevenschikking, zij het dat het 'hoofdschap' van de raad en de Staten wel in de Grondwet bleef staan. In de praktijk bestond die nevenschikking overigens al: veel feitelijke macht lag al bij het college (zie bijvoorbeeld Staatscommissie, 2000: Onderzoeksbijlage, p. 212). Voor de machtspositie die het college, en daarbinnen de portefeuillehouder, al voor 2002 had, zijn diverse verklaringen aan te voeren. Zo speelde het college al voor 2002 een belangrijke rol bij de beleidsvoorbereiding- en uitvoering. En vele medebewindstaken waren ook voor 2002 al aan het college opgedragen.

Het veranderen van het formele bestuursmodel alleen was niet genoeg om de problemen in de lokale politiek het hoofd te bieden. Ook was een cultuurverandering noodzakelijk. De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie veronderstelde dat de veranderingen in de institutionele vormgeving van het gemeentebestuur zouden kunnen bijdragen aan het bewerkstelligen van de gewenste cultuurverandering: 'Dualisering door institutionele ontvlechting van posities en bevoegdheden (...) fungeren naar de opvatting van de commissie ook als hefboom voor het bereiken van een dergelijke cultuurverandering' (Staatscommissie, 2000: 344).

²⁸ Delen van deze tekst zijn eerder verschenen in Derksen en Schaap, 2007; Schaap en Ringeling, 2006; Brandsen, Kalders en Schaap, 2007.

²⁹ Linze Schaap is Universitair Hoofddocent Bestuurskunde aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg. Laurey Mulder is als student-assistente zeer behulpzaam geweest bij het schrijven van een deel van deze tekst.

³⁰ Deze termen komen als zodanig overigens niet voor in de gedualiseerde Gemeentewet, wel in de Memorie van Toelichting en aanvullende regelingen.

Twee nieuwe actoren

De wetgever wilde niet alleen de verhoudingen tussen de bestaande bestuursorganen veranderen met de dualisering. Hij heeft ook twee geheel nieuwe organen doen ontstaan: griffiers en rekenkamers. Ter ondersteuning van haar taken heeft elke volksvertegenwoordiging voortaan verplicht een eigen griffier. En om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid te onderzoeken, hebben gemeenteraden en Provinciale Staten verplicht een nieuw orgaan in het leven moeten roepen: een rekenkamer(functie). Over die twee nieuwe actoren gaat deze paper. Wij gaan in op de ontstaansgeschiedenis en het functioneren van deze twee nieuwe actoren.

We moeten echter voorzichtig zijn met al te vergaande conclusies. Weliswaar beschikken we over enkele evaluatiestudies (Jaarberichten van de Vernieuwingsimpuls; Stuurgroep Leemhuis; Berenschot), maar sommige effecten van de dualisering zijn pas op langere termijn meetbaar. Zoals de Begeleidingscommissie van de Vernieuwingsimpuls in 2004 stelde: “Het dualisme is nog niet voldoende uitgekristalliseerd. (...), is het vanuit veranderkundig oogpunt te verwachten dat er minimaal twee raadsperioden nodig zullen zijn om een nieuw evenwicht te bereiken tussen raad en college”. En die tweede raadsperiode is pas in 2006 begonnen. Wel is al duidelijk, dat tussen gemeenten grote verschillen bestaan. De grootste problemen lijken te zitten in de rolverwarring bij raadsleden en het onvermogen om de burgers beter te betrekken bij het bestuur en de politiek. Deze problemen bestaan overigens ook in andere landen waar het gemeentebestuur gedualiseerd is (zie Schaap en Ringeling, 2006).

De griffier³¹

In het kader van de invoering van het dualisme hebben de provinciale staten en de gemeenteraden in 2003 verplicht een griffie gekregen. Het verplichte karakter is een gevolg van een amendement-De Cloe (Van de Plasse, 2006: 3).

Vijf jaar na de invoering van de griffierfunctie lijken zich al vele ontwikkelingen voor te doen in deze functie: ontwikkelingen in doelen, omvang, taken en relaties tot de ambtelijke organisatie. Maar wat geldt voor het evalueren van de dualisering in het algemeen, geldt ook hier: voorzichtigheid is geboden, vele veranderingen hebben zich nog niet uitgekristalliseerd en aan uitgebreid en diepgaand onderzoek is gebrek.

³¹ In deze paragraaf wordt alleen aandacht besteed aan de griffies van gemeenteraden. De evaluatie van de dualisering van de provinciale politiek laat een tamelijk overeenkomend beeld zien; zie Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering, 2005.

– Doel van de wetgever

De controlerende macht van de raden en provinciale staten heeft de wetgever willen versterken door de invoering van de griffierfunctie. Sinds maart 2003 ligt deze functie vast in de gemeentewet en de provinciewet. Wettelijk is geregeld dat de griffier de volksvertegenwoordiging en de door haar ingestelde commissies bijstaat. De volksvertegenwoordiging stelt een instructie op met nadere regels over de taken en de bevoegdheden van de griffier. Ook kan zij regels stellen voor de organisatie van de griffie. Er wordt dus grote vrijheid gelaten aan de raden en provinciale staten; hierdoor ontstaan verschillen tussen gemeentelijke/provinciale griffies.

– Taken en rollen van de griffier

De taken van de griffies zijn in de loop van de tijd uitgebreid en complexer geworden. Op lokaal niveau kunnen zij in vier groepen worden ingedeeld. Allereerst neemt de griffier organisatorische taken op zich om de gemeenteraad primair te ondersteunen. Daarnaast vervullen griffies professionaliseringstaken zoals het bewaken van de kwaliteit en het coachen van raadsleden. Een griffie heeft een interne en externe communicatieve taak en wanneer een griffier taken overdraagt aan medewerkers van een griffie heeft hij ook leidinggevende taken. De concrete invulling van deze taken liggen niet gelijk in elke gemeente, er zijn grote verschillen in taken tussen griffies van gemeenteraden van ongeveer dezelfde omvang (BMC en VvG, 2007: 27-31, 39-40; Schermers, 2007: 5).

Meer algemeen kunnen we twee soorten griffies onderscheiden: de proceduregriffie en de procesgriffie. Een proceduregriffie heeft een instrumentele rol waarbij de griffie de raad ondersteunt door instrumenten en procedures te ontwikkelen. Een procesgriffie is meer betrokken bij de politiek en hierdoor met inhoudelijke aspecten rond de gemeenteraad. De complexiteit van de interactie met de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie is bij een procesgriffie groter dan bij een proceduregriffie. De procesgriffie is het model dat recht doet aan de oorspronkelijke gedachten van dualisering (Geel, Ykema-Weinen en Streefkerk, 2004: 8).

Zeker in de eerste jaren is de meeste tijd van griffiers gaan zitten in organisatorische taken. Zo constateert Berenschot in 2004 dat griffiers 56% van hun tijd besteden aan secretariële en procedurele zaken (Berenschot, 2004: 93). Tegelijkertijd weten de raadsleden ook dan al de griffier te vinden voor ondersteuning bij het indienen van initiatiefvoorstellen (62%), amendementen en moties (beide 46%). Een overgrote meerderheid van de raadsleden is (zeer) tevreden over de griffie (ruim 80%; Berenschot, 2004: 95). Dat blijkt ook in 2008 het geval te zijn: 80% van de raadsleden is tevreden over de tijdsbesteding van de griffiers (VvG, 2008: 14).

Vanaf 2003 heeft zich een ontwikkeling voorgedaan van een grote procedurerol naar een grotere procesrol (Van de Plasse, 2006: 7-8). Die grotere procesrol vinden we dan vooral bij griffies in gemeenten tot 35.000 inwoners (Schermers, 2007: 5-7). Waarschijnlijk hebben fracties in grotere gemeenten meer eigen ondersteuning. Enigszins haaks op deze bevindingen staat het oordeel van raadsleden over de wenselijke tijdsbesteding van griffiers; griffiers zouden bijna de helft van hun tijd aan secretariële en procedurele ondersteuning moeten besteden (VvG 2008: 13). Daar staat dan weer tegenover, dat zij meer nadruk zouden willen leggen op inhoudelijke ondersteuning (VvG, 2008: 14).

Overigens geeft tweederde van de griffiers zelf aan niet tevreden te zijn over hun tijdsverdeling over de taken (BMC en VvG, 2007: 39-40, 71).

– Organisatie van de griffie in gemeenten

Doordat gemeenteraden nadere regels hebben gesteld aan de griffies, is er verschil ontstaan in taken en rollen. Deze variatie brengt verschillen in omvang, zwaarte en invulling van de gemeentelijke griffies met zich mee. Zo heeft de ene gemeente wel een communicatiemedewerker binnen de griffie en de andere niet. Bij sommige gemeenten maakt de rekenkamer/secretaris rekenkamercommissie deel uit van de griffie, bij andere gemeente is dit niet het geval. Hierdoor variëren de loonschalen van medewerkers van gemeentelijke griffies ook. Van 2003 tot 2006 is de omvang van de griffie ook toegenomen, dit is tegen de verwachtingen voor invoering van de griffie in (Schermers, 2007: 7; BMC en VvG, 2007: 22, 25). Bijna alle gemeentelijke griffiers hebben een opleiding afgerond op hbo-niveau of hoger. In bijna de helft van het aantal aanstellingen tot griffier heeft de griffier in de voorgaande functie binnen dezelfde gemeente gewerkt (BMC en VvG, 2007: 19).

– Samenwerking griffier en secretaris in gemeenten

Door de invoering van het dualisme werd het noodzakelijk om de samenwerking tussen griffie en gemeentesecretaris vorm te geven. Een griffier kan niet tevens gemeentesecretaris zijn. Uit een onderzoek in opdracht van de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging van Griffiers (Verhoef en Wever, 2007) is gebleken dat er een onderscheid is te maken tussen vier typen van samenwerkingsrelaties tussen griffiers en gemeentesecretarissen. De 'grote broer - kleine broerrelatie' gaat ervan uit dat de gemeentesecretaris de 'grote broer' is die de griffier, de 'kleine broer', aan de hand meeneemt. Deze relatie was vooral te herkennen in de beginperiode van de griffierfunctie. In feite heeft de gemeentesecretaris ook invloed op het terrein van de griffie. Bij deze relatie kan niet worden gesproken van een 'dreamteam'. Bij de strikte scheidingsrelatie zijn er afspraken gemaakt over de scheiding van werkterreinen. Zo is de griffie van de gemeenteraad

en de gemeentesecretaris van het college van Burgemeester en Wethouders. Dit is een sterke invulling van de duale scheiding. Binnen de confrontatierelatie is er sprake van een strijd tussen de griffie en de gemeentesecretaris. Beide functies proberen elkaar dan te dwarsbomen. De vierde samenwerkingsrelatie is de 'bondgenootschapsrelatie'. In deze relatie van wederzijds respect streven de griffie en de gemeentesecretaris dezelfde doelen na en maken daarbij gebruik van elkaars positie en instrumenten. Men is vooral gericht op een evenwichtige ontwikkeling van de gemeente. Deze besproken samenwerkingsrelaties kunnen in elkaar overlopen. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een conflictrelatie kan deze overlopen in een strikte scheidingsrelatie wanneer men niet meer wenst samen te werken (Verhoef en Wever, 2007: 58-62).

De meerderheid van de griffiers en de gemeentesecretarissen is van mening dat de samenwerking tussen beide voldoende is. De secretaris oordeelt iets positiever dan de griffier. De ideale samenwerking tussen griffie en gemeentesecretaris wordt gekenmerkt door een respectvolle houding ten opzichte van elkaar. Zij streven naar verbeteringen in de organisatie langs formele en informele lijnen. Hierbij gaan zij een conflict niet uit de weg. Deze samenwerkingsvorm is te vergelijken met de beschreven 'bondgenootschapsrelatie'. Deze relatie wordt door griffies en gemeentesecretarissen het hoogst gewaardeerd, maar naar deze vorm van samenwerking wordt pas in eenderde van de gevallen toegewerkt. Bij koppels die hoog scoren op het gebied van samenwerking is meer dynamiek te zien in veranderingen, meer aandacht voor kaderstelling en volksvertegenwoordiging en dus meer voortgang in de ontwikkeling van de gemeente (Verhoef en Wever, 2007: 38-44, 87-89, 109).

– Doelrealisatie van de griffie in de gemeente

Het doel van de invoering van de griffie was het scheiden van bevoegdheden van het bestuur en de volksvertegenwoordiging. Er is veel verschil in mening onder de griffies over de waarde van het dualisme voor het lokale bestuur. Sommige griffies zien de ontstane afstand tussen college en gemeenteraad positiever dan anderen. Sommigen nemen waar dat de positie van de raad is verbeterd ten opzichte van het college. Veel raadsleden waren bij invoering van het dualisme niet zo enthousiast, raadsleden zijn nu wel blij met de invoering van de griffie. De griffiers zijn van mening dat de invoering van het dualisme nog niet compleet is. Er dient volgens hen nog aandacht besteed te worden aan de doorvoering van het dualisme in de cultuur van raadsleden, als aanvulling op de al goed doorgevoerde scheiding van verantwoordelijkheden (BMC en VvG, 2007: 43-45).

De rekenkamer³²

De rekenkamer(commissie) is de tweede nieuwe actor in de lokale en provinciale politiek. Over de vraag of gemeenten en provincies wel of niet verplicht moesten worden tot het instellen van een rekenkamerfunctie, verschilden de meningen nogal. De wetgever heeft uiteindelijk besloten, via een amendement in de Tweede Kamer, dat gemeenten en provincies verplicht zijn een rekenkamerfunctie³³ in het leven te roepen, maar dat zij de keuze hebben tussen een rekenkamer en een rekenkamercommissie (artikel 81 Gemeentewet; artikel 79a Provinciewet).³⁴

– Taken en taakopvattingen

Tussen rekenkamers en rekenkamercommissies bestaan enkele verschillen in bevoegdheden. Beide organen onderzoeken op basis van de wet (art. 182 Gemeentewet; art. 183 Provinciewet) de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. De rekenkamer is daarbij onafhankelijk door haar samenstelling (uitsluitend externe leden), haar eigen ambtelijke ondersteuning, haar vrijheid van onderwerpkeuze en haar budget. Maar alleen de rekenkamer is gerechtigd tot het opvragen van alle documenten en alleen aan de rekenkamer moet het bestuur inlichtingen verstrekken (art. 183 Gemeentewet; art. 184 Provinciewet). En anders dan de rekenkamercommissie kan de rekenkamer onderzoek doen naar bepaalde verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke personen (mits sprake is van bijvoorbeeld aanzienlijke belangen (art. 184 Gemeentewet; art. 185 Provinciewet). De redenen voor deze verschillen in bevoegdheden zijn in de wetsgeschiedenis niet terug te vinden.

³² Voor deze paragraaf zijn tekstdelen gebruikt van Brandsen, Kalders en Schaap, 2007.

³³ De wet spreekt overigens van 'rekenkamerfunctie' ingeval van een rekenkamercommissie. Wij volgen hier het spraakgebruik uit de praktijk: rekenkamer = onafhankelijke rekenkamer zoals in de wet aangegeven, rekenkamercommissie = wat in de wet staat als 'rekenkamerfunctie'. Het dagelijkse spraakgebruik sluit ook aan bij dat van de Staatscommissie (die 'rekenkamerfunctie' als overkoepelend begrip hanteerde).

³⁴ Het IPO heeft bij de behandeling van de wetsvoorstellen tot dualisering van het provinciebestuur nog tevergeefs gepleit voor een wettelijke verplichting tot onafhankelijkheid van de rekenkamer (IPO, 2003, in navolging van de Commissie-Van Bergen, 2001). Met name twee argumenten speelden bij deze voorkeur een rol: in tijden van bezuinigingen zou een verplichte en onafhankelijke rekenkamer niet kunnen sneuvelen; en een onafhankelijke rekenkamer zou zich, anders dan een rekenkamercommissie, tweemaal kunnen stellen tegen kritiek op rapporten die politiek onwelkom zouden zijn.

In onderstaande tabel worden de verschillen tussen beide vormen weergegeven.

Tabel 1 Wettelijke voorschriften voor een rekenkamer en een rekenkamercommissie

Wettelijk voorgeschreven	Rekenkamer	Rekenkamercommissie
Taken	Doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid onderzoeken	Gelijk aan de rekenkamer
Bevoegdheden	Informatie binnen gemeente: documenten inlichtingen Derden: documenten onderzoek	Niets geregeld (De gemeenteraad kan zelf regelen)
Rapportageverplichtingen	rapportage bevindingen vastleggen jaarverslag opstellen	Gelijk aan de rekenkamer
Samenstelling	Eenhoofdig of collegiaal	Vrij
Benoeming	Benoeming voor zes jaar	Vrij
Ontslag	Ontslag alleen vanwege bepaalde wettelijke bepalingen	Vrij
Lidmaatschap raadsleden	Onverenigbaar	Vrij
Keuze onderwerpen	Bepaalt de rekenkamer zelf	Gelijk aan de rekenkamer
Ambtelijke ondersteuning	Gewaarborgd	Vrij

Bron: Vernieuwingsimpuls, 2002, Handreiking De Lokale Rekenkamer en Rekenkamerfunctie, De Haag: VNG. Aangevuld met de mogelijkheid voor rekenkamers om eigen onderzoek in te stellen bij verbonden partijen, op basis van art. 184-3 Gemeentewet, 185-3 Provinciewet (cursief weergegeven).

Wettelijke bevoegdheden zijn overigens niet als enige factoren bepalend voor de manier van werken van rekenkamer(commissie)s. De houding van deze organen is ook van groot belang. Van Montfort (2003) pleit voor een rekenkamer(commissie) die zich onafhankelijk opstelt. Alleen dan zou zij zich kunnen ontwikkelen tot een 'derde macht' die niet alleen het college maar ook de raad scherp houdt. Voorwaarden voor die onafhankelijke opstelling zijn: gegarandeerde financiering, brede benoeming en vastgelegde bevoegdheden; eigen agendabepaling; onafhankelijkheidsattitude van de leden, door los te komen van onder meer partijpolitieke belangen en afwegingen. Alleen met een dergelijke houding zou de rekenkamer(commissie) kunnen bijdragen aan een lerende organisatie. Ook kunnen rekenkamer(commissie)s eigen strategieën volgen. Zij kunnen zich bijvoorbeeld (zie Leeuw en Van Dam 2006) richten op (a) het onderzoeken van de veronderstelde voorwaarden om tot doelmatigheid te komen; (b) een rol als beleids- en organisatieadviseur; of (c) een sterk activistische rol. De houding

die rekenkamer(commissie)s aannemen en de strategie die zij voor zichzelf ontwikkelen, zijn van groot belang voor hun functioneren.

– Positie en samenstelling

Provincies hebben gekozen voor het instellen van rekenkamers, gemeenten in grote meerderheid (77%) voor rekenkamercommissies. Grotere gemeenten kiezen significant vaker voor een rekenkamer dan voor een rekenkamercommissie. Iets meer dan de helft van de rekenkamercommissies heeft raadsleden in de gelederen (53%). Dat is opmerkelijk. In deze gemeenten is de keuze voor een rekenkamercommissie dus niet ingegeven door de wens raadsleden zitting te laten nemen. Er blijkt over de hele linie een sterke voorkeur voor enige mate van onafhankelijkheid te zijn. Deelname van raadsleden leidt mogelijk tot politieke beïnvloeding en doet geen recht aan de kritische functie die een rekenkamer(commissie) kan hebben jegens de raad zelf. De zelfstandigheid van rekenkamer(commissies) blijkt tamelijk groot te zijn (Brandsen et al., 2007):

Vrijwel alle rekenkamer(commissie)s (99%) bepalen zelfstandig de onderzoeksagenda of het werkplan. Wel vindt er afstemming plaats over de agenda, vooral met de raad (37%).

Ruim eenderde (35%) van de rekenkamer(commissie)s ervaart geheel geen invloedsoefening. Maar waar het wel gebeurt, en dat is bij meer dan de helft (53%) van de onderzochte gemeenten, dan gebeurt het vooral in de fase van agendavorming (29%).

Om praktische redenen hebben gemeenten soms samen een rekenkamer(commissie). Er zijn verschillende modellen om een rekenkamerfunctie met een aantal gemeenten in gezamenlijkheid vorm te geven. In een zogenaamd ‘aanbestedingsmodel’ besteedt één gemeente het onderzoek uit aan een andere, bijvoorbeeld een kleine randgemeente aan een grote centrumgemeente. In een ‘servicemodel’ poolen gemeenten hun capaciteit op het gebied van onderzoek en/of ondersteuning. In het ‘samenwerkingsmodel’ voegen zij hun rekenkamer(commissie)s volledig samen. Overigens kan het samenwerken ook een teken zijn van lauwe ontvangst van de verplichte rekenkamerfunctie. Bij gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners is de waardering het laagst en verwachtte meer dan de helft (54%) van de respondenten dat de functie zonder wettelijke verplichting afgeschaft zou worden. Bij grote gemeenten werd die mening nauwelijks gedeeld. Wat hier precies de redenen voor zijn, is op grond van de data niet te bepalen, maar uit de gesprekken komen twee mogelijke verklaringen naar voren. De eerste heeft simpelweg betrekking op kosten: die zijn relatief gezien hoger, naarmate de gemeente kleiner is. Uit het onderzoek blijkt, dat in kleine gemeenten de onderzoeken vaker eigenstandig worden uitgevoerd dan in grote. Mogelijk

verandert dit, naarmate er meer ervaring komt met andere (collectieve) vormen om de functie vorm te geven. Een tweede verklaring, die tijdens rondetafel sessies naar voren kwam, is dat in kleine gemeenten de communicatielijnen dermate kort zijn, dat een afzonderlijke onderzoeksfunctie weinig toegevoegde waarde heeft. Daar tegenover staat de opvatting, dat er ongeacht de gemeentegrootte een professionele invulling van de rekenkamerfunctie nodig is. Hoogstens zou er dan een verschil mogen zijn in de mate van zelfstandigheid waarmee de gemeente vorm geeft aan de functie.

– Activiteiten en doorwerking

In 2005 hebben de rekenkamer(commissie)s gemiddeld 0,9 onderzoek afgerond, in 2006 is dit 1,4. Rekenkamers doen gemiddeld meer onderzoeken per jaar dan rekenkamercommissies. Meer dan de helft (55%) van het onderzoek wordt zelf gedaan. Bij driekwart van de rekenkamer(commissie)s (73%) wordt het onderzoek afgestemd met de accountant en het college. De onderzoeken van de rekenkamer(commissie)s zijn het meest gericht op doeltreffendheid, daarna op doelmatigheid en fact-finding, en ten slotte op rechtmatigheid. De top-3 onderwerpen van onderzoek zijn subsidies c.q. subsidiebeleid, de inhuur van externen en begrotingszaken (zoals de kwaliteit van de programmabegroting en het begrotingsproces). In de praktijk gebeurt dus wat de wetgever voor ogen had: het verstevigen van de aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid, omdat burgers de overheid steeds meer hierop beoordelen.

De rapporten worden bij ruim een derde van de rekenkamer(commissie)s (39%) behandeld door de raad en in iets minder dan een derde (28%) door het college. Aanbevelingen worden bij bijna tweederde (62%) van de rekenkamer(commissie)s altijd/meestal overgenomen. Aanbevelingen worden bij rekenkamercommissies significant vaker overgenomen dan bij rekenkamers. Door het merendeel van de respondenten wordt bevestigd dat de lokale rekenkamer de positie van de raad ten aanzien van de uitoefening van zijn controlerende functie versterkt. Hiermee wordt voldaan aan de doelstelling van de wetgever.

In ongeveer de helft van de onderzochte gemeenten besteden de media aandacht aan de rapporten van de rekenkamer(commissie). Heel voorzichtig kunnen we constateren, dat de rapportages van de lokale rekenkamer een aanknopingspunt vormen voor het afleggen van rekenschap aan de burgers, zoals de wetgever voor ogen had.

– De focus van onderzoek

De keuze van onderwerpen kan gericht zijn op onderwerpen met een hoge maatschappelijke of politiek-bestuurlijke actualiteit, gericht op ondersteuning van beleidsvoorbereiding door de gemeenteraad, dan wel op tekortkomingen in de uitvoering, en dus meer gericht op verantwoording achteraf. In dat opzicht blijkt uit de enquête dat terreinen waarop veel nieuwe ontwikkelingen spelen, zoals zorg en welzijn, in de praktijk veel aandacht krijgen. Verder blijkt dat er geen duidelijke voorkeur is in de criteria, waaraan resultaten van onderzoek worden afgemeten. Rekenkamer(commissie)s lijken daarin verschillende accenten te leggen.

Er zijn twee specifieke punten, waarop de reikwijdte en beoordeling van het rekenkameronderzoek discussie oproept. De eerste is de vraag, in hoeverre het zich dient te richten op rechtmatigheid, naast doelmatigheid en doeltreffendheid. Overlap met het werk van de accountant dreigt, maar uit onderzoek (Brandsen et al, 2007) blijkt echter, dat in het merendeel van de gemeenten afstemming plaatsvindt tussen de rekenkamer- en accountantsonderzoeken.

Het tweede discussiepunt is in hoeverre ook verbonden private partijen onderwerp van onderzoek moeten en kunnen zijn. Bijna de helft van de respondenten (47%) heeft er geen uitgesproken mening over en een kwart vindt de wettelijke bepalingen op dit punt onduidelijk. De ervaren onduidelijkheid is vreemd, want op het oog lijken de wettelijke bepalingen tamelijk helder. De resultaten van de enquête suggereren dan ook vooral, dat dit onderwerp in de praktijk nog niet veelvuldig aan de orde is geweest. Dat bevreemdt wel: nogal wat gemeenten worstelen met hun gemeenschappelijke regelingen (sturing, financiën). Rekenkamers (en dus niet: rekenkamercommissies!) kunnen hier onderzoek naar verrichten.

– De doorwerking van beleidsadviezen

Waar het gaat om de doorwerking van adviezen van rekenkamer(commissie)s zijn de resultaten van het onderzoek niet eenduidig. Een positief punt is dat aanbevelingen in de meerderheid van de gevallen door de raad worden overgenomen en meestal ook uitgevoerd. Tegelijkertijd blijken slechts in een minderheid van de gevallen (39%) de rapporten in de raad te worden behandeld. Het is moeilijk om te bepalen of dit een goed of een slecht resultaat is. Om te beginnen is het lastig om aan te geven wat doorwerking precies betekent. Het kan gaan om praktische aanbevelingen die direct in beleid kunnen worden omgezet; om strategische aanbevelingen die het beleid op hoofdlijnen beïnvloeden; en om ideeën en concepten die richting geven aan de discussie. Op basis van de enquête kunnen we niet bepalen, op welk vlak het werk van de rekenkamers het meeste effect heeft.

Ook is het moeilijk te zeggen, of het percentage van in de raad besproken rapporten (39%) laag of hoog is. Als de rekenkamer(commissie) er is om de raad te ondersteunen, dan lijkt het vreemd en verontrustend dat de meeste rapporten niet eens besproken worden. Dat kan er op duiden, dat gemeenteraden te weinig het belang inzien van rekenkameronderzoek. Het kan ook betekenen, dat rekenkamers te weinig voeling hebben met wat er in de raad speelt en daardoor rapporten afleveren, die niet uitlokken tot een plenaire bespreking. De resultaten voor rekenkamers en rekenkamercommissies lopen echter weinig uiteen, wat deze interpretatie minder waarschijnlijk maakt. Immers, de politiek-bestuurlijke voeling zou bij deelname van raadsleden groter moeten zijn; als voeling een doorslaggevende variabele zou zijn voor de mate waarin rapporten plenair behandeld worden, dan zou dat theoretisch betekenen dat bij rekenkamercommissies meer rapporten behandeld zouden moeten worden.

Het feit dat een minderheid van de rapporten in de gemeenteraad besproken wordt kan er echter ook op wijzen, dat de doorwerking elders plaatsvindt. Zo blijkt dat aanpassingen naar aanleiding van rapporten voor het overgrote deel betrekking hebben op het ambtelijk apparaat en het college van B&W. Het is mogelijk dat de doorwerking bij deze andere organen groter is dan bij de raad. Dat zou niet raar zijn, als we bedenken dat de rapporten zich vooral richten op doeltreffendheid en dus eerder relevant zullen zijn voor de beleidsuitvoering dan de beleidsvoorbereiding. Ook hier geldt echter, dat het zonder nader onderzoek onmogelijk is de doorwerking goed te begrijpen.

– Het gebruik van de media

Uit de enquête blijkt dat rapporten van rekenkamer(commissie)s in ruim de helft van de gevallen (63%) aandacht van de media krijgen. Slechts in een klein aantal van de onderzochte gemeenten (11%) gebeurt dit niet. Het lijkt er op te wijzen, dat het rekenkameronderzoek soms meer aandacht krijgt buiten dan binnen de gemeenteraad. Dienen de onderzoeken er toe, de kwaliteit van het bestuurlijk en ambtelijk handelen transparant te maken, ook voor burgers, dan moet er voldoende publiciteit gegenereerd worden. Voor de beleidsvoorbereiding door de gemeenteraad is dat minder van belang en gaat het er in de eerste plaats om, wat de raad met de rapporten doet. Opnieuw doet de vraag op, wat als relevante vorm van doorwerking wordt beschouwd. Gaat het om de gemeentebrede informatievoorziening en discussie, dan moet de relatief grote media-aandacht als een belangwekkende prestatie worden beschouwd, zelfs wanneer het effect van deze aandacht binnen de raad beperkt is.

Conclusies

Hoewel het allemaal wat vroeg is om definitieve conclusies te trekken over het functioneren van griffies en rekenkamer(commissie)s, valt er wel degelijk iets te zeggen. De griffies lijken zich een plaats verworven te hebben in het politiek-bestuurlijke landschap. De volksvertegenwoordigers zijn tevreden met hun ondersteuners. Wel zijn er twee aandachtspunten. In de eerste plaats de verhouding tussen de griffier en de secretaris. Daarvoor zijn diverse modellen denkbaar (zie 2.4). Niet overal is een bondgenootschap ontstaan tussen beide functionarissen. Zo'n relatie kan het beste ontstaan uit gelijkwaardigheid. Niet alle gemeenten hebben daarvoor gekozen. In de tweede plaats is aandacht noodzakelijk voor de taken van de griffie(r). Voor het wezenlijk ondersteunen van de taken waar volksvertegenwoordigingen voor staan, is het onvoldoende als de griffie uitsluitend een procedure-griffie is. Hoe onontbeerlijk ook adequaat organiseren en procedures bewaken ook is, er is meer te doen. Onderzoek doen, onderzoek uitbesteden, burgercontacten voor de gehele raad/Staten (bijvoorbeeld hoorzittingen, interactieve projecten), voorlichting geven over besluiten van de volksvertegenwoordiging: allemaal taken die bij een volwassen democratie horen, ook decentraal.

De rekenkamer(commissie)s hebben zich de afgelopen paar jaar snel weten te ontwikkelen. Niet alleen bestaan ze, maar zij functioneren ook werkelijk: de wettelijke verplichting blijkt te werken. De meeste zijn in grote mate zelfstandig. Alleen daar waar raadsleden zitting hebben in de rekenkamercommissie, is kan de zelfstandigheid betwijfeld worden. Ook over de doorwerking van het onderzoek van de rekenkamer(commissie)s is tevredenheid gerechtvaardigd, zij het een gematigde. Onderzoek van rekenkamer(commissie)s trekt dikwijls aandacht in de media en aanbevelingen van in de raad behandelde rapporten worden over het algemeen overgenomen. Tegelijkertijd geldt, dat slechts een minderheid van de onderzoeksrapporten in de gemeenteraad wordt behandeld.

Waar de rekenkamerfunctie het minst goed functioneert en het minst gedragen wordt, lijkt dit vooral te berusten op praktische gronden. Een lokale rekenkamer(commissie) is een kostbaar orgaan en is met name bij kleine gemeenten een fors beslag op budget en capaciteit. Steeds vaker organiseren kleinere gemeenten hun rekenkamerfunctie dan ook in gezamenlijkheid. Over het algemeen echter zijn de ambtelijke ondersteuners en rekenkamerleden tevreden over de hun toebedeelde middelen – voorwaar geen vanzelfsprekendheid.

Tot slot

Griffies en rekenkamer(commissie)s hebben zich een plekje weten te veroveren in het lokale politiek-bestuurlijke landschap. Griffies misschien wel wat meer dan

rekenkamer(commissie). De laatste zijn vooral kwetsbaar in kleine gemeenten: daar is hun draagvlak het kleinst.

We kunnen speculeren over de verklaring van het succes van de 'kinderen van de dualisering'. Want het mag verbazen dat ze succesvol zijn. Griffiers en rekenkamers zijn immers beide aangenomen kinderen: de wetgever heeft gemeenten en provincies verplicht hen aan te nemen. Ook zonder de dualisering hadden gemeenten en provincies alle ruimte griffies en/of rekenkamer in te stellen. Zeker: enkele gemeenten kenden eigen rekenkamers en meestal was ambtelijke ondersteuning voor raden en staten geregeld. Maar van een grote behoefte daartoe is niet gebleken.

Nu is ongetwijfeld sprake van een zekere gezagsgetrouwheid in het binnenlands bestuur: de wet schrijft het voor, dus gebeurt het. En het instellen van griffies en rekenkamer(commissie)s was ook wel een concrete daad in het kader van dualisering. Hoe om te gaan met de eigen rollen, en hoe de verhoudingen te regelen tussen volksvertegenwoordiging en college, waren relatief ingewikkelder kwesties.

Daarnaast vermoeden wij, dat beide nieuwe actoren ook al snel hun nut hebben bewezen. Dat geldt zeker voor de griffies: het is voor volksvertegenwoordigers aangenaam om een eigen ondersteuning te hebben. Weliswaar werd de rol van de griffie in de eerste jaren over het algemeen als een beperkte gezien: proceduregriffie. Maar allengs is daar verandering in gekomen en zien meer volksvertegenwoordigingen in, dat een griffie meer kan doen. Maar koudwatervrees blijft bestaan, zo lijkt het: in sommige raden en staten blijft de taak van de griffie beperkt. Ondersteuning bij burgercontacten, bij nieuwe manieren van werken, bij voorlichting en communicatie blijft soms achterwege vanuit de idee dat dit het werk moet zijn van fracties. Maar die komen er niet aan toe; immers: politici besteden steeds meer tijd aan vergaderen, in plaats van contacten met burgers. Daarnaast kunnen griffiers een sterkere rol spelen in het bewaken van de zorgvuldigheid en snelheid van besluitvorming. Zo zouden griffiers afspraken tussen college en volksvertegenwoordiging kunnen bewaken, bijvoorbeeld over het actief informeren van de raad/staten. Dan moeten griffiers overigens wel een min of meer gelijkwaardige positie hebben als de secretaris. Onze stelling is, dat griffies zich verder zouden moeten ontwikkelen tot stevige procesgriffies met griffiers die evenwaardig zijn aan de secretaris.

Dat rekenkamer(commissie)s zich eveneens een positie hebben weten te verwerven, is ook niet alleen te verklaren uit een eventuele gezagsgetrouwheid. Immers: ze hadden ook papieren constructies kunnen zijn zonder verdere

betekenis. Ook dan was aan de wet voldaan. In de meeste gevallen is dat niet gebeurd. Dat zou wel eens te maken kunnen hebben met ontwikkelingen in het openbaar bestuur. We leven in een tijd van toenemende nadruk op afrekenen, boter-bij-de-vis, resultaten bereiken. Burgers vragen steeds meer verantwoording, bestuurders en politici voelen ook de behoefte tot het afleggen daarvan. Met alleen een jaarrekening en accountantsverklaring zijn zij er niet.³⁵ Onderzoek door een rekenkamer(commissie) kan zeer wel bijdragen aan het afleggen van verantwoording. Maar ook hier past een kritische kanttekening: het hebben van een rekenkamer(commissie) mag niet de volksvertegenwoordiging zelf niet weerhouden van het ter verantwoording roepen van het college, of, beter: van het laten uitvoeren van evaluatieonderzoek. Het in kaart brengen van de maatschappelijke effecten van beleid ('outcomes') kan beslist vaker gebeuren.

Meer in zijn algemeen zijn wij van mening, dat de wetgever er verstandig aan heeft gedaan ruimte te laten aan de decentrale overheden. Hij heeft weliswaar gemeenten en provincies verplicht tot het instellen van beide organen, en zeker bij rekenkamers enkele extra bepalingen geformuleerd. Maar door de bank genomen hebben gemeenten en provincies veel ruimte gekregen zelf te bepalen hoe zij invulling aan de wettelijke verplichting wilden geven. Daar is ook gebruik van gemaakt. Ons inziens biedt een dergelijke aanpak ook de beste garantie voor en lerend openbaar bestuur. Ruimte bieden betekent dat variatie gaat ontstaan. En variatie biedt de kans tot leren"leren van eigen fouten of succes, of dat van anderen.

Wie ruimte krijgt, krijgt ook verantwoordelijkheid. Gemeenten en provincies kunnen daar nog meer invulling aan geven, zeker nu al enkele jaren ervaring is opgedaan met griffies en rekenkamer(commissie)s. Het is sterk aan te bevelen om na te denken over wat de meest gewenste functie is van de griffie en daar vervolgens een weloverwogen keuze in te maken. Datzelfde geldt voor de rekenkamer(commissie): moet zij zich ontwikkelen tot een orgaan dat rekenschap vraagt, of organisatorisch leren stimuleert, of maatschappelijke effecten van beleid evalueert?

Dat zijn belangrijke strategische vragen. De beide kinderen van de dualisering zijn al aardig volwassen, misschien zelfs vroegwijs. Maar hun pleegouders, gemeenten en provincies, kunnen nog wel stimuleren dat zij over hun eigen leven nadenken. En de oudtantes Binnenlandse Zaken, VNG en IPO kunnen de pleegouders hierin ondersteunen.

³⁵ Ook al wordt de jaarrekening te weinig benut als een jaarlijkse resultatenverantwoording.

Literatuur

- Berenschot (2004), *Evaluatie van de wet Dualisering gemeentebestuur. Eindrapport*, Utrecht, Berenschot.
- BMC en VvG (2007), *Op weg naar de griffier van de toekomst*, Barneveld.
- Brandsen, T., P.R. Kalders, L. Schaap en R. Schouten (2007), *Leren afrekenen. Een voorlopige evaluatie van lokale en provincie rekenkamer (functie)s*, Den Haag.
- Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering. (2005), *Zonder wrijving geen glans*, Den Haag.
- Commissie-Van Bergen (2001), *De provinciale rekenkamer*, Utrecht.
- Derksen, W. en L. Schaap (2007), *Lokaal Bestuur*, Den Haag.
- Geel, B., P.Ykema-Weinen en J. Streefkerk (2004), *Griffier op maat. Verkennend onderzoek naar de strategische positionering van de griffierfunctie bij gemeenten*, Doorn.
- IPO (2003), *Reken maar! Voorstel voor een programma van eisen voor de Provinciale Rekenkamer*, Den Haag.
- Leeuw, F. en M. van Dam (2006), 'Drie scenario's voor lokale rekenkamers', *Beleidswetenschap*, 4, pp.2-8.
- Memorie van Toelichting Gemeentewet, TK 2000-2001, 27751, nr. 3
- Montfort, C.J. van (2003), 'Lokale rekenkamers: waarde door meerwaarde', *Bestuurskunde*, 1, pp.41-49.
- Plasse, van de, M. (2006), *De griffier: lust of last? Een onderzoek naar verwachtingen en opvattingen over de rol van de griffier in de regio Utrecht-Oost*, Arnhem.
- Regeling van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 22 februari 2006, nr. 2006-0000050963.
- Schaap, L. en A.B. Ringeling (2006), *Grenzen overschrijden met dualisering. Een vergelijking tussen Nederland, Duitsland, Engeland en Italië*, Den Haag.
- Schermers, G. (2007), 'Ondersteuning gemeenteraad voor de griffie verschilt sterk', *B&G*, september, p. 5-7.
- Staatscommissie (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie) (2000), *Dualisme en lokale democratie*, Den Haag.
- Stuurgroep (Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur) (2004), *Aangelegd om in vrijheid samen te werken - Dualisering: bijsturing geboden*, Den Haag.
- VvG (Vereniging van Griffiers) (2008), *De griffier gewaardeerd, Een klantenonderzoek onder staten- en raadsleden*, Den Haag.
- Verhoef, C. en R. Wever. (2007). 'Sterke koppels, sterk bestuur'. *Verslag van een onderzoek naar de relatie tussen griffier en secretaris*, Barneveld.
- 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.

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

*Prof. dr. Arno Korsten*³⁶

Deze notitie handelt over de stand van zaken bij de decentrale dualisering van bestuur. Ik richt me hier vooral op gemeenten en dan met name op de relaties tussen met name het dagelijks en het algemeen bestuur, en andere relaties.

Eigenstandiger posities

De dualisering van het gemeentebestuur bracht begin 2002 in formeel opzicht een scheiding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Deze scheiding werd ontvlechting genoemd. Dat proces leidde ertoe dat wethouders niet langer deel uitmaakten van de raad. Wethouders behoeften ook niet langer uit de raad zelf voort te komen. Raad en college werden volgens de wetgever 'eigenstandiger'. De bedoeling was dat raad en college duidelijker dan voordien eigen rollen zouden vervullen. Dat kwam voor de raad neer op de invulling van vijf rollen: agenderen, kaders stellen, besluiten nemen, budgetteren, verordenen. En fracties moesten de rol van volksvertegenwoordiging zo mogelijk krachtiger gaan vervullen. De wetgever hoopte dat vooral de controle en volksvertegenwoordigende rol versterkt zouden worden. Fracties sloten zich teveel op in gemeentehuizen en waren – gemiddeld genomen – teveel met papier bezig ('bureaucratisering van de raad'). Een aantal affaires (bijvoorbeeld de Stoperazaak) had aan het licht gebracht dat de raad te laat was geweest en/of te weinig prioriteit had toegekend aan verantwoording van het college en controle.

³⁶ Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland (Heerlen) en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Correspondentie: arno.korsten@ou.nl. Informatie op: www.arnokorsten.nl. Tevens lid van de Raad voor het openbaar bestuur, en freelance adviseur. Publiceerde met burgemeester Milo Schoenmaker van de gemeente Bussum het boek 'Sterke colleges' (uitgever Reed business).

Het college zou de beleidsvoorbereiding en de uitvoering voor haar rekening nemen en daarvoor meer ruimte krijgen. Dat het college de echte bestuurders herbergden, moest ook in de wet (meer) erkend worden. Het college moest aan een actieve informatieplicht blijven voldoen. De bedoeling van de wetgever was om het college van B&W wat meer ruimte te geven maar tegelijk bleef de raad hoogste bestuurlijk orgaan. In principe zou de raad 'de teugels' kort kunnen houden dan wel los kunnen laten, door kaders te stellen. Welke kaders? Bijvoorbeeld via het budgetrecht of door beperkende of verruimende grenzen te stellen of te initiëren of activeren op het gebied van de beleidsinhoud en/of beleidsprocessen (totstandkoming, uitvoering, begeleiding, monitoring, handhaving, enz.). Denk aan het aannemen van moties, die bijna altijd kaderstellend voor het college zijn.

Wat hiervoor werd opgemerkt over gemeenten geldt grosso modo ook voor provinciebesturen, in casu gedeputeerde en provinciale staten.

De raad

Vertegenwoordigende organen als de gemeenteraad kregen als gevolg van de dualisering enkele nieuwe hulpmiddelen of instrumenten, zoals een ondersteunende griffie, een wettelijk verankerd recht op het houden van interpellaties, een enquêterecht en er kwamen rekenkamer(funcie)s. Dat zijn instrumenten voor een eigenstandiger rol. De raad stelt sinds maart 2002 de accountant aan. Er kwam in de meeste gemeenten ook een raadspresidium, hoewel de gewijzigde gemeentewet daarover niet rept.

Wie de dualisering met distantie bezag en bezieet, kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het decentraal bestuur niet echt op zijn kop is gezet maar er veranderde wel het een en ander door de komst van een actieve griffie, die met het presidium een aanjaagfunctie bij de dualisering vervulde. De griffie en raadsfracties kwamen er achter dat met veranderingen in de opstelling in de raadszaal meer anders kon worden georganiseerd dan men gewend was. De dualisering heeft de lokale bestuurlijke fantasie qua organiseren geprikkeld. Raden zijn er echter niet of nauwelijks toe overgegaan om te gaan vergaderen in een eigen gebouw, zoals de Tweede Kamer doet.

De raad kon en kan zijn eigen werkwijze vormgeven, hoewel dat ook al eerder kon. En dan ligt een raadspresidium voor de hand, zoals ook de Tweede Kamer daarover beschikt. Dat presidium is hier en daar overgegaan tot de instelling van een elektronisch raadsinformatiesysteem, het uitgeven van een jaarverslag van de gemeenteraad en de raad wordt hier en daar ook ondersteund door een eigen medewerker voor communicatie (Eindhoven).

De raad kan bovendien een eigen begroting opstellen, die dan onderdeel wordt van de gemeentebegroting. In veel gemeenten bestaat er weinig aandacht voor een raadsbegroting maar in steden als Den Haag is wel degelijk sprake van een begroting, waarop onder meer de budgetposten staan voor personeel, eigen raadsonderzoek, invulling van de vertegenwoordigende rol en het inwinnen van contra-expertise bij collegevoorstellen.

Burgemeester, gemeentesecretaris, griffier

De dualisering raakt in gemeenten niet alleen de raad en haar werkwijze want de dualisering is bij uitstek een systeemwijziging die meerdere posities en betrekkingen aangaat. Voor de burgemeester had de dualisering ook een paar consequenties, zij het op het oog geen spectaculaire. De burgemeester bleef zowel voorzitter van het college als van de raad. De wetgever koos niet. Als zodanig blijft de burgemeester een verbindingsman, een schakelaar, temeer omdat de raadsvoorzitter ook voorzitter zal zijn van het raadspresidium. De gemeentesecretaris is tegenwoordig vaak algemeen directeur en ondersteunt het college. In de raadsvergadering staat de griffier de burgemeester als raadsvoorzitter bij. Dan ligt het voor de hand dat er ook driehoeksoverleg komt, tussen burgemeester, secretaris en griffier om de aanvoer naar de raad en de uitvoer goed te laten verlopen. De raadsvoorzitter laat zich overigens in het raadspresidium in een substantieel aantal gemeenten vervangen door een raadslid, dat plaatsvervangend raadsvoorzitter is.

De burgemeester moet jaarlijks zorgen voor een burgerjaarsverslag. En hij moet zich met de wethouders houden aan een code voor integriteit. De burgemeester kreeg met de invoering van de dualiseringswet een integratietaak op het gebied van beleid en kan onderwerpen zelfstandig agenderen ten behoeve van bespreking in een collegevergadering. Het college moet jaarlijks een evaluatieverslag uitbrengen over het gevoerde (doelmatig) collegebestuur vaststellen (art. 213a gemeentewet). Dat zijn allemaal veranderingen die minimaal of maximaal 'ingevuld' kunnen worden.

Invoering van de dualisering

De wet dualisering gemeentebestuur werd opgesteld en vastgesteld in één kabinetsperiode, op zich een opmerkelijk feit. Dat duidt erop dat het verzet tegen de wijziging van de Gemeentewet destijds beperkt was. Wat is van de invoering van de dualisering terecht gekomen? Berenschot deed onderzoek, afzonderlijke gemeenten maakten de staat van de dualisering op (ik was daar zelf bij betrokken), de commissie- Leemhuis schetste een landelijke stand van zaken en de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls kwam met jaarberichten. Inmiddels

zijn we weer een paar jaar verder. Mijn ervaringen over de recentere periode zijn gebaseerd op tal van eigen contacten met gemeentebesturen in het land.

Vertaalacties

Om nader zicht te krijgen op wat van de lokale dualisering terecht kwam, kan enig onderscheid worden gemaakt in fasen na invoering van de dualisering. In de eerste fase was sprake van veel juridische vertaalacties op lokaal niveau en drukte rond experimenten. De vernieuwingsimpuls had zekere betekenis gehad. Er verschenen tal van 'gidsen' en van de gemeenten die meededen aan de vernieuwing werden ervaringen gemeld.

De cultuur bepalend voor benutting van de structuur

De wet bevatte wel wat juridische wijzigingen maar feitelijk kon je in de eerdere periode van het wettelijk monisme, met een verstrengeling tussen raad en college (wethouders waren lid van de raad) al dualistisch optreden door bijvoorbeeld interpellaties mogelijk te maken, een raadsenquête te houden of een rekenkamer in te stellen. De raad (ook PS) kon vóór maart 2002 ook al volop hoorzittingen houden, en kon eigen agendapunten opvoeren en bespreken. Kortom, dualisering kon al langer maar het is een kwestie van politieke en bestuurlijke cultuur of een dagelijks en algemeen bestuur iets van dualisering maakt bijvoorbeeld door de werkwijze van de raad te veranderen. Er kwam daarom dan ook een proces op gang om de cultuur richting dualisering te duwen, de 'vernieuwingsimpuls'. Die is positief te beoordelen.

Zoeken, tasten, experimenteren, wennen

De wetgeving over de dualisering heeft aanvankelijk enig stof doen opwaaien maar dat daalde in menige gemeente ook weer betrekkelijk snel neer. Actores wendden aan het veranderde juridische kader, gingen kijken in andere gemeenten, voerden enkele experimenten door, organiseerden conferenties en lieten de staat van de dualisering opmaken. Dat leidde in de ene gemeente tot weinig (geluiden als uit de gemeente Stein: 'dualisering, dat doen wij hier gewoon niet'), in andere gemeenten tot experimenten in de raad (Eindhoven: 'een interpellatie die mislukte omdat de burgemeester kwaad werd'), in weer andere tot enkele externe oriëntaties (Heerlen: 'hoorzitting, die geen echt succes werd'), een grote vertaalslag van bestaand beleid naar de programmabegroting (De Bilt), tot een onderscheid in informatieve, opiniërende en besluitvormende vergaderingen (Almere) of nuchter handelen (Renswoude: diverse fracties bleven goed contact houden met de eigen wethouder; niks afstand). Soms was het een kwestie van vallen en opstaan, van je een keer stoten en het dan beter doen. Veel nieuwe raadsleden kennen het monisme inmiddels niet eens meer. Ze zien de wettelijke dualisering als een gegeven.

Presidium als een soort thermometer

Het werken met een presidium verliep over het geheel genomen niet erg problematisch maar er traden ook bijzonderheden op. Soms was de aanpassing technisch en niet problematisch: de keuze rond het voorzitten van het presidium door de raadsvoorzitter of de plaatsvervangend raadsvoorzitter. Maar er bleken aanvankelijk incidenteel ook wel conflicten, vooral als (bijna) alle fractievoorzitters lid waren van het presidium en zich niet beperkten tot het organiseren van de raad maar politiek gingen bedrijven met bij voorbeeld een onderwerp als wat op welk moment geagendeerd kon worden en wat niet. Soms leidden gepolitiseerde verhoudingen tot delegitimatie van de presidiumvoorzitter, tevens raadsvoorzitter. Daarmee werd duidelijk hoe belangrijk chemie tussen alle lokale spelers is. Het gaat in het gemeentebestuur niet alleen om het dualistisch systeem of de cultuur maar ook om de goede verhoudingen en de omgangsvormen en die zijn niet zelden belangrijker dan 'bestel en systeem'.

Er zijn uiteraard stappen gezet met de dualisering, gewoon omdat de wet daartoe verplichtte. Er is weinig tegen een raad die instrumenten benut. Rekenkamers, wie zou ze willen afschaffen? Dat is het positieve nieuws te noemen. Over het algemeen wordt niet gezegd dat Elzinga (de voorzitter van de commissie die de dualisering uitwerkte) beter iets anders had kunnen bedenken. Maar er bestaan ook sahara's waar de dualiseringsbloem weinig water krijgt. Dualisering komt niet zonder meer goed uit de verf in bepaalde bestuurlijk risicovolle gemeenten ('moeilijke gemeenten' zoals Zundert, Delfzijl, Den Helder) omdat daar iets rauwere omgangsvormen heersen, en/of afsplitsingen van fracties voorkomen, en/of de oppositie niet steeds zakelijk is en de verhoudingen in de raad tussen fracties bij tijd en wijle verziekt zijn of beter 'kunnen'. Dan is de kans groot dat patroonmatigheid in de betrekkingen tussen college en raad plaats maakt voor grillig ad hoc-optreden.

Kaderstelling en patroonmatigheid in de betrekkingen

Kaderstelling is een woord dat in de wet dualisering gemeentebestuur niet voorkomt maar dat de tongen wel losmaakte. In wezen was daarmee niks bijzonders aan de hand want elke motie is kaderstellend in genoemde zin. Meer bijzonder was dat raadsfracties gingen nadenken over de beleidsthema's waarbij de raad in meerderheid vroeg in de 'keten' betrokken wilde worden en kaders wilde stellen. Dat leidde bijvoorbeeld in Gouda en Eindhoven tot uitwisseling van lijstjes tussen fracties en B&W buiten het coalitieakkoord en de algemene beschouwingen om. Daarmee bleken preferenties waarover raad en college nader met elkaar (eventueel kaderstellend) in gesprek wilden.

Bruggen slaan, opdrachtgeversrol

Wie ontstrengelt en dus college en raad uit elkaar trekt, moet ook bruggen slaan. Dat bruggenbouwersproces verliep wel eens rommelig. Bijvoorbeeld doordat een raadscommissie na een raadsbesluit direct aan de slag ging met het benaderen van ondersteunende ambtenaren van onder druk staande diensten zonder dat het college daarover benaderd was. Het college stak hier en daar dan een stokje voor dat initiatief waarin het niet gekend was. Begrijpelijk voor wie kijkt naar het handelen van regering en parlement. Een raad moet als het wat wil met ambtenaren eerst de medewerking van het college vragen, zoals verzoeken van het parlement ook via ministers lopen. En dubbelwerk moet worden voorkomen.

Op nationaal niveau is volop patroonmatigheid in het onderling verkeer ontstaan, die bevalt. Ook lokaal is na invoering van de dualisering gezocht naar patroonmatigheid in de betrekkingen tussen raad en B&W. Gebrekkige patroonmatigheid bleek na invoering van de dualisering een majeur probleem in veel gemeenten, zoals de opstelling van 'de staat van de dualisering' van Heerlen en van Eindhoven meer in het bijzonder mij duidelijk maakte. Soms besloot de raadsmeerderheid tot een op kaderstelling gerichte onderzoeksoperatie terwijl het college al over alle feiten beschikte (discussie in Heerlen over museumbeleid). Wie afstand scheidt, zoals door meer eigenstandigheid van organen als gevolg van de dualisering, moet ook bruggen slaan. Bruggen slaan betekent procedurele helderheid en legitimiteit verkrijgen over wanneer en hoe je elkaar iets vraagt of voorlegt.

Casus

Een duidelijk voorbeeld van ronduit verkeerd handelen, deed zich voor in een grote stad. De raad van die stad besluit tot een raadsenquête. Die wordt uitgevoerd en de (ontluisterende) resultaten over inkoop komen binnen. De raad laat toe dat een raadscommissie het dan definitieve rapport eerst voorlegt aan B&W en neemt niet eerst zelf de resultaten in ontvangst. Wat is hier merkwaardig? Een gemeenteraad die opdracht geeft, moet het resultaat van die opdracht als opdrachtgever eerst in ontvangst nemen en ook bespreken, zonder het college daarin eerst te betrekken. Dat hoort zo; de opdrachtgever moet bepalen of aan de opdracht is voldaan en wat ze politiek gezien van de resultaten vindt. Een raad die opdrachtgever is moet de rol van opdrachtgever ook tot het einde volhouden. Na bespreking van de rapportage van de enquêtecommissie in de raad kan de raad het college vervolgens vanzelfsprekend vragen om over het rapport 'van haar opvatting te doen blijken'. Dat is later ook door de raad zelf erkend en in gang gezet. We zien hier dus dat de dualisering met zich brengt dat een gewenste (her)jiking in de betrekkingen tussen raad en college ontstaat. De raad moet zijn eigen werkwijze kiezen en

volhouden. Heel bijzonder is dit niet maar het nalaten daarvan leidt tot gerommel en tot verwijten over organen die hun verantwoordelijkheid niet nemen, en het verwijt van politieke spelletjes. De raad kreeg het verwijt niet zelf de consequenties te willen trekken uit de rapportage van de commissie.

Wij en zij; wethouders verliezer?

Onderzoek toonde aan dat raad en college hier en daar in een wij-zij-verhouding konden komen. 'Wi' als wethouders en 'zij' als raadsleden of omgekeerd. De wethouders beschouwden zich zelfs wel als 'verliezers'. Ze waren niet langer voorzitter van een raadscommissie, waren geen lid van het raadspresidium en zij moesten maar afwachten of de raad de stukken van het college wenste te bespreken en zij als wethouders uitgenodigd zouden worden tot deelname aan de beraadslagingen. Uiteindelijk valt het reuze mee met het toegedichte verlies van wethouders. Veel was een kwestie van gewenning. Wie niet anders gewend was, voegde zich snel naar een raad die deels opereert als een Tweede Kamer, een parlementair orgaan dat ook de eigen zaakjes regelt. De aarzeling bij wethouders geldt als 'beginnersvrees'. Wethouders die de oude situatie niet kennen, weten niet anders dan dat er sprake is van dualisering. We zien al met al onvoldoende aanwijzingen dat wethouders structureel verliezers zijn geworden van de dualisering.

Zelfbewustere raden

Gemeenteraden vergaderen nog steeds vrijwel uitsluitend over door het college aangereikte stukken. Logisch, het college 'regeert'. Gemeenteraden gingen zich na maart 2002, hoewel de raad hoogste orgaan was en bleef, echter wel iets zelfbewuster opstellen. Hier en daar gingen raden iets meer werk maken van controle en van (pogingen tot) kaderstelling, maar dat gebeurde ook tegen de achtergrond van de maatschappelijke invloed van 'kortere lontjes'. Het aantal gevallen wethouders is dan ook na invoering van de dualisering niet gedaald ten opzichte van de periode daarvoor.

Vertrek van wethouders en van burgemeesters

In om en nabij de helft van de gemeenten heeft het college vier jaar na de invoering van de dualisering géén wethouders en/of burgemeester verloren. Dat een groot aantal wethouders voor maart/april 2002 en nadien tot vertrek werd gedwongen, lag niet alleen of voornamelijk aan de dualisering, al was het her en der wel makkelijk om daarnaar te verwijzen; dualisering als 'boeman'. Net als vroeger vertrok een aantal wethouders doordat zich een carrièremogelijkheid aandienende (o.a. het burgemeesterschap) of doordat er persoonlijke omstandigheden in het spel waren. Van de meer politiek oorzakelijke valpartijen is een

deel te schrijven op het conto van conflicten tussen fracties, en daarachter schuil gaande kritiek op (falend) beleid.

Maar meer in het algemeen deed zich in raden het verschijnsel voor dat zich ook buiten raden voordoet: 'de kortere lontjes'. Er wordt in de politieke arena van de raad minder lang gewacht – mede als gevolg van de accentuering van de controle-rol na invoering van de dualisering – met het opzeggen van het vertrouwen, leek het. Het toedekken gaat niet voort en het accepteren ook niet. Een zekere, indirecte invloed van de dualisering is dus niet uit te sluiten.

Sinds begin 2000 zijn om en nabij 50 burgemeesters tot vertrek gedwongen of vrijwillig 'maar onder druk' vertrokken. Er is wel eens gesteld dat dualisering hiervan de hoofdoorzaak is maar deze stelling verwerp ik. De oorzaken daarvoor liggen hoofdzakelijk elders. Het sterkste argument luidt: burgemeesters vielen ook al vóór maart 2002. Maar de druk op wethouders en burgemeesters is sinds maart 2002 niet gedaald. Burgemeesters zijn meer en meer in een positie gekomen dat ze functioneren zolang ze het vertrouwen genieten van de raad (zie Korsten en Aardema: 'De vallende burgemeester'). In die zin vertoont hun positie meer en meer gelijkenis met die van wethouders, die ook functioneren op basis van de vertrouwensregel.

Risicovolle gemeenten

Inmiddels weten we dat er ook politiek-bestuurlijk gezien risicovolle gemeenten bestaan ('moeilijke gemeenten'), waarin burgemeesters, wethouders of collectiviteiten makkelijker sneuvelen. Deze gemeenten zijn met naam en toenaam in de dagbladen verschenen; denk bijvoorbeeld aan Delfzijl, Den Helder, Zundert . Er voltrok zich een bezinning bij het ministerie van BZK op de vraag 'wat te doen als het zelfreinigend vermogen van raden gedurende enkele jaren zo tekort schiet dat collectiviteiten en/of individuele collegeleden bij herhaling sneuvelen?' Deze thematiek laat ik hier verder terzijde.

Verbindingen van belang maar ook een dilemma

Korsten en Aardema signaleren in hun onderzoek naar de val van burgemeesters en de analyse van bestuurlijk-risicovolle gemeenten dat de verbindingen tussen raad en college goed moeten zijn. Hier schort het nogal eens aan, ook daar waar geen collegeleden sneuvelen. De raad wenst soms vroeg in de keten van een bepaald dossier betrokken te worden en kaders te stellen maar dat gebeurt niet genoeg vanuit het college van B&W richting raad. B&W achten zich het orgaan dat bestuurt en dit orgaan beschouwt – hier en daar – daarom de gang naar de raad als kadersteller als een zwaktebod. Omgekeerd, als het college of individuele

portefeuillehouders wel eens een kaderstellende raad wensen, moeten ze er rekening mee houden dat de raad als entiteit niet meer is dan een geheel van fracties en dat fracties zich nog niet willen binden aan een kader: 'bindingsangst'. Zo kunnen raad en college om elkaar heen dansen zonder dat ze met elkaar preferenties uitwisselen.

Verbindingen tussen raad en college in de driehoek

Verbindingen zijn in het decentraal bestuur dus heel belangrijk en daarin is een cruciale rol weggelegd voor de driehoek van raadsvoorzitter en collegevoorzitter samen met de griffier en de gemeentesecretaris. Lange tijd is dit zeker niet overall goed gegaan, ter voorbereiding op presidiumvergaderingen resp. uitwerking van raadsbesluiten. In bepaalde gemeenten was helemaal geen sprake van een functionerende driehoek. Dat had deels te maken met de rolopvatting van burgemeesters resp. met die van griffiers en gemeentesecretarissen. Menig oudere gemeentesecretaris zag in de griffier geen maatje van hetzelfde niveau om processen soepel te laten verlopen maar eerder een ondergeschikt, een soort stafid. Intussen is daar enige verandering opgetreden.

Zich gezet

De indruk is ontstaan dat de dualisering zich langzamerhand 'gezet heeft' in die zin dat lokale spelers in college en raad zich er minder druk over maken.

Kaderstelling, daar wisten veel gemeenteraadsleden aanvankelijk geen raad mee (bijvoorbeeld in Goes). De discussie daarover is – achteraf gezien – vermoedelijk hier en daar overtrokken geweest. In feite is vrijwel elke door een gemeenteraad aanvaarde motie (richting college) een vorm van kaderstelling op het vlak van inhoud of proces resp. in de vorm van initiatief, stimulering, afremming of stopzetting van een beleidsprogramma en/of proces. Ook combinaties komen voor. Politici hebben ingezien dat bepaalde momenten zich beter lenen voor nadere expliciete discussie over 'kaders', zoals algemene beschouwingen. Kaderstelling is nog wel een issue maar niet meer in die mate als enkele jaren terug. Het wordt ook niet meer zo spannend of sexy gevonden.

Vooraf afspraken maken

Wat wel tot animositeit aanleiding gaf en blijft geven, is de mate waarin coalitiepartijen zich onafhankelijk opstellen in de raad dan wel vooraf afspraken maken en de vergadering vooraf volkomen dichttimmeren. Dit issue speelt in tal van gemeenten zo dat (leden van) oppositiepartijen zich opwinden over of de wethouders van de coalitie (niet) genoeg luisteren naar hun inbreng. Ik noem als voorbeeld gemeenten als Gulpen-Wittem en Vaals.

Dualisering als verlevendiging van debat

Dualisering als poging tot verlevendiging van debat, daarvoor zie ik beperkt bewijs. Er is wel onderscheiden in informatiebijeenkomsten van de raad, opiniërende bijeenkomsten en besluitvormende. Dat kan interessant zijn. Niks mis mee. Maar interpellaties komen in gemeenten weinig voor of ze lukken niet goed. Analyses van raadsdebatten wijzen uit dat de meeste debatten weliswaar leiden tot het uitwisselen van meningen maar zelden tot het bijstellen van standpunten. ‘Voortschrijdend inzicht’ doet zich doorgaans niet meer voor als een kwestie in een commissie aan de orde is geweest. Dus elkaar overtuigen is in gemeenteraden een schaarser fenomeen dan officieel geproclameerd wordt, uitwisselen niet.

Negatief en positief

De dualisering heeft al met al niet veel negatiefs gebracht. Voor een terugkeer naar het wettelijk monisme is geen aanleiding. Griffiers zijn gemiddeld genomen redelijk tevreden over het proces van dualisering. Maar heeft de dualisering het bestel helemaal op zijn kop gezet? In tal van gemeenten is wel iets in juridisch opzicht maar weinig wezenlijk veranderd in praktijken en het gedrag van raden na de invoering van de dualisering. Raadsleden blijven amateurs; en personen die de meeste tijd in de raadszaal doorbrengen. Dat de grote verandering optrad in de volksvertegenwoordigende rol van de raad, nee dat kan niet gesteld worden; uitzonderingen daargelaten.

Wel bracht de dualisering hier en daar andere collegestukken, de vorming van een presidium, wel eens een hoorzitting van de raad, maar slechts incidenteel een interpellatie hier en daar, af en toe een rekenkameronderzoek en zelden een enquête. Burgers merken niet erg veel meer van hun raad dan vóór de invoering van de dualisering, terwijl dualisering toch een antwoord moest zijn op de dreigende bureaucratisering van de raad. Is het glas nu half vol of half leeg? Hier en daar is er verschil tussen gemeenten. Maar de stelling valt niet te verdedigen dat burgers de winnaars zijn geworden van het dualiseringsproces. Voor een winnaarspositie heb ik niet voldoende argumenten kunnen vinden.

Moet de raad hoogste orgaan blijven?

In veel gemeenten is en wordt steeds weer gezocht naar evenwicht tussen college en raad, zoals dat ook geldt voor regering en parlement en gedeputeerde en provinciale staten. B&W moeten zich niet teveel losmaken van de raad (zo luidt het adagium) maar omgekeerd moet de raad het college niet ‘te kort aanlijnen’. Ten opzichte van het wettelijk monisme heeft geen wezenlijke balansverschuiving opgetreden ten faveure van B&W en ten detrimente van de raad. Is de raad dan toch door de dualisering herbevestigd in de rol van hoogste bestuursorgaan?

Ik denk van wel. Menigmaal wordt ook in interviews gewag gemaakt van dit punt door burgemeesters, wethouders, griffiers, gemeentesecretarissen

Het in vele gemeenten aanwezige bewustzijn bij raden 'wij zijn de baas' verdraagt zich eigenlijk niet goed met de intenties achter de dualisering dat raad en B&W een eigen rol hebben en dat de sinds 1950 toegenomen rol van B&W, blijkend uit onderzoek, ook wettelijk erkend moest worden. De vraag wordt hier en daar wel gesteld of de raad misschien toch niet langer hoogste bestuursorgaan in de gemeente zijn. Daar zou eens over gesproken moeten worden. Ergo, bezinning op de passages over het hoofdschap van de gemeenteraad in de Grondwet en gemeentewet zou wel eens nuttig kunnen zijn. Maar daarop rust een taboe. Hierover zal uiteraard veel commotie ontstaan. Gedreigd zal worden dat het raadswerk dan degradeert. Dat raadsleden nog minder makkelijk te vinden zullen zijn om werk te doen in een raad die een soort 'raad van toezicht' wordt. Omgekeerd, hoe een slagvaardiger bestuur te krijgen of houden?

Gemeentesecretaris en griffier

De dualisering bracht de gemeentesecretaris in een andere rol doordat deze opschoof naar het college en de griffier de plaats overnam als rechterhand van de raadsvoorzitter. De secretaris werd minder man (of vrouw) van de raad en meer van het college. Of de rol van de secretaris ten opzichte van wethouders is veranderd is niet bekend.

Onder griffiers is van zeker activisme sprake geweest. Ze moesten zich een positie verwerven ten opzichte van de raad en de gemeentesecretaris. Dat leidde hier en daar tot interventie van een raadspresidium dat zich bezighield met de inschaling van de griffier. Meestal wel ten gunste van de griffier. Inmiddels heeft een groot aantal griffier al weer plaatsgemaakt voor opvolgers. De doorstroming in deze kring was vrij groot.

Burgemeesters

Hoe burgemeesters zich verhouden tot de dualisering? De ene burgemeester kan handiger met de dualisering omgaan dan de ander, zeggen mijn informanten. Er zijn burgemeesters geweest die zich voornamelijk opstelden als lid van het college. Zij lopen en liepen het gevaar niet door de raad als 'een van hen' gezien te worden. Hebben burgemeesters gezag opgebouwd dan kunnen ze een stootje hebben, echter als dat niet zo is en er volgen enkele (beleids)affaires dan kan de raadsmeerderheid het vertrouwen opzeggen in de burgemeester, zoals ook wel gebeurde.

Conclusie

De dualisering is betrekkelijk snel wettelijk een feit geworden maar blijft een zaak van cultuur (manieren van werken, gewoonten) en van mensen. Met dualisering is geprobeerd vanuit structuurverandering de politieke en bestuurlijke cultuur te veranderen, in de praktijk is het eerder andersom; het is de politieke en bestuurlijke cultuur die van grote invloed is op gebruik van de opties die de wet biedt, zoals het gebruik van het interpellatierecht. Dit is ook wel begrepen. Daarom volgde de vernieuwingsimpuls-operatie.

De dualisering heeft zich een kabinetsperiode met veel steun voltrokken, nadien stak een stormpje op (over wat van dualisering te maken, hoe dit aan te pakken) die dalend in kracht werd. De wind is na de invoering inmiddels gaan liggen. Het onderwerp dualisering is een gewoon item geworden en daardoor ook weggezaakt in de media. De betrekkingen tussen raad en college zijn licht veranderd. Ondanks tal van wettelijke veranderingen bleef veel hetzelfde: het college van B&W regeert en levert dus de stukken. Eigenlijk is dat niet verkeerd en niet onlogisch. De relatie naar de burgers is niet op zijn kop gezet. De meeste burgers weten niet wat dualisering is en zien veel continuïteit in het bestuurlijk optreden. Veel raadswork blijft een zaak van stukken lezen en bespreken, en blijft zich afspelen in de gemeentehuizen, in de commissies en raad. Blijft de opgave om lokale democratieën zo vitaal te maken en houden dat burgers het gevoel hebben dat naar hen geluisterd wordt en er iets met hun voorkeuren gedaan wordt.

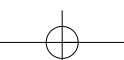
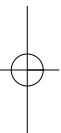
Literatuur

- Aardema, H. en A.F.A. Korsten (2005), *De staat van de gemeente – Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*, VGS-rapport, Den Haag.
- Andersson Advies, *Deelonderzoek Cultuur*, Dienst RO/EZ, Gemeente Groningen, 4 dec. 2007.
- Berenschot (2004), *Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur*, Utrecht.
- Boogers, M. (2007), *Lokale politiek in Nederland*, Utrecht.
- Bos, W., 'Eerherstel Vlissingse ambtenaren', *Binnenlands Bestuur*, 22 febr. 2008b, p. 13.
- Bos, W., 'Nieuwe bezems voor oud vuil in Vlissingen', *Binnenlands Bestuur*, 8 februari 2008a, pp. 30-33.
- Bouwmans, H., '90 Gevallen', *Binnenlands Bestuur*, 6 januari 2006, pp. 22-27.
- Bovens, Th. e.a. (2005), *Wil tot verschil - Gemeenten in 2015*, Den Haag.
- Brouwer, Ph., 'Afrekenen in Heythuysen', *Binnenlands Bestuur*, 25 oktober 2002, pp. 28-33.

- Bulte, J.J. (2006), 'Bij zo'n eerste herdenking knijp je de billen bij elkaar', in: Vuijsje, B., *Avonturen in besturen*, Amsterdam, pp. 94-101.
- Cachet, A., H. Daemen, A.. Ringeling & L. Schaap, 'Bestuurscultuur in Volendam', *Openbaar Bestuur*, jrg. 11, sept. 2001b, pp. 2-7.
- Castenmiller, P. en M. van Dam, 'Wethouder van buiten is 'gewoon' geworden', *VNG Magazine*, 22 februari 2008, pp. 14-15.
- Castenmiller, P., 'Kwart wethouders voortijdig weg', *VNG-Magazine*, 13 januari 2006.
- Commissie-Van Aartsen (2007), *De eerste overheid*, Den Haag.
- Crul, I., 'Ik wil garen op de klos', *VNG-Magazine*, 23 december 2005, pp. 26-28.
- Denters, S.A.H. en P. Geurts (red.) (1998), *Lokale democratie in Nederland*, Bussum.
- Denters, S.A.H., P.J. Klok en M.A. Visser, 'De raad beoordeeld! Oordelen van lokale opinieleiders en bestuurders over de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging', *Bestuurswetenschappen*, jrg. 55, dec. 2001, pp. 441-454.
- Derksen, W. en L. Schaap (2004), *Lokaal bestuur*, Den Haag.
- Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.) (1989), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen.
- Elzinga, D.J., 'Monisme en dualisme', in: Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.) (1989), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen, pp. 223-233.
- Engels, J.W.M., 'De gemeentesecretaris', *VNG Magazine*, 22 februari 2008, p. 13.
- Engels, J.W.M. (2003), *Eenzijdig of zelfstandig. De gekozen burgemeester in dualistisch en constitutioneel perspectief*, Leiden.
- Erk, P. van, J. Faber, W. Scheper en A. van der Smissen (2002), *De gemeentesecretaris en profil*, Deloitte & Touche.
- Ernst & Young (2002), *De uitdaging van het dualisme*, Amsterdam.
- Fleurke, F. (2007), *Organische bijstand – Analyse van het interventierepertoire voor gemeenten in aanhoudende bestuurscrisis*, Den Haag.
- Gerritsen, E. en J. de Lange (2007), *De slimme gemeente*, Den Haag.
- Klaassen, L.H. (2007), *Deelonderzoek RO/EZ: informatievoorziening gemeenteraad/verhouding tussen college en raad*, Groningen.
- Klijnsma, M.H., 'Collegevorming en collegeprogramma in gedualiseerde verhoudingen', *Bestuurskunde*, jrg. 11, maart 2002, nr. 2, pp. 50-58.
- Koelewijn, J., 'Gedonder aan de Dinkel', *NRC Handelsblad, Zaterdag & Cetera*, 6 febr. 2008, pp. 13-17.
- Korsten, A. en P. de Goede (red.) (2006), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Den Haag.
- Korsten, A. en S. van de Laar (2007), *De kus en de oorvijg - Het gedwongen vertrek van burgemeester Lidewij Digici*, Amsterdam.
- Korsten, A., K. Abma, M. Schoenmaker en J. Schutgens, 'Doen we het goed? Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen onder het vergrootglas', *Bestuurskunde*, jrg. 16, 2007, nr. 2, pp. 24-34.

- Korsten, A.F.A. e.a (2002/3), *Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteamttenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, Heerlen.
- Korsten, A.F.A. en G. Leers (2005), *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Utrecht.
- Korsten, A.F.A. en H. Aardema (2006), *De vallende burgemeester*, Den Haag.
- Korsten, A.F.A. en J.H.W. Notten, De blijvende sleutelpositie van de gemeentesecretaris, in: *De secretaris en de gekozen burgemeester*, VGS, juni 2004.
- Korsten, A.F.A. en J.H.W. Notten (25 april 2005), *Van rambo naar mambo - Dualisering van Heerlen of naar meer samenspel vanuit een eigen rol*, Heerlen.
- Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker (2008), *Sterke colleges*, Den Haag.
- Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.) (1998), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen.
- Korsten, A.F.A., '10 Jahre Tilburger Modell; Tilburg, Mekka der oeffentlichen Verwaltung', in: Herweijer, M. & U. Mix (Hrsg.) (1996), *Zehn Jahre Tilburger Modell*, Bremen, pp. 21-37.
- Korsten, A.F.A., C.A.T. Schalken en P.W. Tops, 'De wethouder, politieke kleur en gemeentelijk beleid', in: Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.) (1994), *De wethouder*, Den Haag, pp. 55-75.
- Korsten, A.F.A., 'De lokale formateur bij bestuurlijke coalitievorming', in: W. Derksen (red.) (1998), *Politiek voor bestuurders*, Den Haag.
- Korsten, A.F.A. (2004), *De staat van de dualisering in Eindhoven*, Eindhoven.
- Korsten, A.F.A., H. Spoomans e.a. (red.) (1992), *De benoemde en gekozen burgemeester*, Assen.
- Korsten, A.F.A., K. Abma en J. Schutgens (2007), *Bestuurskracht van gemeenten*, Delft.
- Korsten, A.F.A., 'Visiteren van gemeentebesturen', *Bestuurswetenschappen*, jrg. 58, aug. 2004b, nr. 4, pp. 305-324.
- Korsten, A.F.A. (2004a), *Visiteren van gemeenten*, Maastricht/Heerlen.
- Long, K. du, E. Verkaar en K. Bransz (2006), *Staat van de gemeente- Eindrapportage Ablasserwaard-Vijfheerenlanden*, Tilburg.
- Lutters, A. (2003), *Duale eigenwijsheden*, Maastricht.
- Maaren-Van Balen, L. van (2003), *Hoezo burgemeester. Ervaringen van de burgemeester van Leeuwarden 1999-2001*, Den Haag.
- Middel, B. en N. Schravessande (2007), *Een stoet van verliezers - Rapport over 'de kwestie - Darp'*, Havelte.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *Staat van het bestuur 2006*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001), *Bestuurscompetenties burgemeesters*, Den Haag.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002), *Dualisme en lokale democratie*, Gemeentewet vanaf 7 maart 2002.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005), *Profiel huidige burgemeesters*, Den Haag (notitie).
- Pluug, B. en P. Castenmiller, 'Wethouderswisselingen: een onvermijdelijk kwaad?', *Openbaar Bestuur*, nov. 2006, nr. 11, pp. 2-7.
- Polak, J.M. en C.J.N. Versteden (2001), *De cafébrand in Volendam – Een ramp om van te leren*, Haarlem.
- Postma, J.K.T. (2007), *Deelonderzoek Sturing en beheersing, dienst RO/EZ*, Gemeente Groningen.
- Pröpper, I.M. en H. Kessens (2005), *Tussen pluche en publiek. Lokale politiek in de praktijk*, Bussum.
- Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, *Dualisering: bijsturing geboden*, 15 december 2004.
- Tjalma-Den Oudsten, H., en V. van Stipdonk (2006), *Afgetreden raadsleden: motieven en ervaringen*, Den Haag.
- Tops, P.W. en W. van Spijker (2004), *Den Helder: doe normaal*, Den Helder/Tilburg.
- Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.) (1994), *De wethouder*, Den Haag.
- 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. VGS/Deloitte & Touche, De gemeentesecretaris en profiel, Amersfoort, 2002.
- Vischer, M., 'Sterck heeft geen spijt van brief', *De Limburger*, 1 maart 2008.
- Vries, M.S. de, en A.F.A. Korsten, 'Ideologie bij lokale politici en ambtenaren', *Beleidswetenschap*, jrg. 14, 2000, nr. 3, pp. 229-253.
- Warbroek, B. (2007), *De val van een burgemeester*, Baarn.
- Westerink, B. (2006), *Delfzijl aan de Eems*, Delfzijl.
- Zenc (2006), *Terugtrekkende wethouders*, Den Haag.



‘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 gekozene. 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 SGBO-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 Verschillende 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, Karpis 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 scheidt 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 voortrekkersrol 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.

Uitvoerszijde: 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 uitvoerszijde 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).

Colofon

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Directie

Bestuursondersteuning/Eenheid Kennis
Openbaar Bestuur en Democratie/afdeling Kwaliteit en Kaderstelling Bestuur

Voor meer informatie

Boudewijn Steur
(070) 426 7258
boudewijn.steur@minbzk

Vormgeving omslag

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

Zetwerk

Formzet, Rijswijk

Productiebegeleiding en print

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Grafische en multimediale diensten

65030/6240-GMD601
November 2008

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.