

EEN GOEDE RAAD?

*Een analyse van de aanbevelingen van de commissie-Elzinga en de Wet Dualisering
Gemeentebestuur met betrekking tot de volksvertegenwoordigende functie van het
raadslid*

Floor van der Zee
Vrolikstraat 146-1
1092 TP Amsterdam
06-25283107
Studentnummer: 1273663

8 juni 2013
Aantal woorden: 19.970
Master Political Science 2012-2013
Scriptiebegeleider: Dr. J.P. Vollaard
Tweede lezer: Prof.dr. R.A. Koole

Inhoudsopgave

Summary	3
Inleiding.....	4
1. De volksvertegenwoordigende functie van de gekozen politicus.....	9
1.1 Afspiegelingsmodel en rolmodel.....	9
1.1.1 De volksvertegenwoordiger als lasthebber.....	10
1.1.2 De volksvertegenwoordiger als gemachtigde.....	11
1.1.3 <i>Mandate-independence</i> controverse	13
1.2 De Nederlandse Grondwet.....	15
1.3 Conclusie.....	16
2. Maatregelen vanaf het nationale niveau	17
2.1 Relatie tot eerder onderzoek	17
2.2 Commissie-Elzinga	20
2.1.1 Problematiek binnen het gemeentebestuur	20
2.1.2 Aanbevelingen.....	22
2.1.3 Opvallende aspecten.....	23
2.1.4 Aansluiting bij eerder onderzoek	24
2.3 Wet Dualisering Gemeentebestuur	25
2.4 Vernieuwingsimpuls.....	27
2.5 Behandeling in de Tweede Kamer	28
2.5.1 Politieke partijen.....	29
2.5.2 Handelingen Tweede Kamer.....	30
2.6 Conclusie.....	35
3. Uitwerking op het gemeentelijke niveau	37
3.1 Algemene evaluaties	37
3.1.1 Berenschot (2004).....	37
3.1.2 Commissie-Leemhuis (2004).....	39
3.1.3 De Groot, Denters en Klok (2007)	40
3.1.4 Boogers, Tops en De Vries (2005).....	41
3.1.5 Denters (2012).....	42
3.2 Gemeentelijke evaluaties.....	44
3.2.1 Eindhoven.....	44
3.2.2 Helmond.....	45
3.2.3 Harderwijk.....	46
3.2.4 Borger-Odoorn.....	47
3.2.5 Gennep.....	48
3.2.6 Beemster.....	49
3.3 Conclusie.....	49
4. Conclusie en discussie: Terug naar het politiek-filosofische debat	52
4.1 Invoering van het dualisme	52
4.2 Het belang van het politiek-filosofische debat.....	55
4.3 Aanzet tot vervolgonderzoek.....	58
5. Literatuur	59

Summary

In 2002, a new Local Government Act (LGA) was introduced in Dutch legislation. An important objective of the LGA was to improve the councillors' representative role and to revive local governance for citizens. Ten years have passed since the introduction of the law, but not all of its objectives have been reached, in particular with regard to the strengthening of the representative role of councillors. Citizens still judge councillors the same as before the introduction of the LGA. Although the position of the council towards the Board of Mayor and Aldermen did improve, councillors did not enhance their external orientation in their relation to the citizenry. It seems that in the realization of the LGA, the political-philosophical foundation of the term 'representative' has barely been discussed. Neither the Royal Committee that proposed the legislative reforms or the Dutch government stated their definition and objectives with regard to the representative role explicitly. As a result, the LGA was manifested in municipalities in various ways and the representative role of councillors in particular became the least improved function. I argue that with respect to introducing measures to strengthen the representative role, it is inevitable to first and foremost discuss the political-philosophical background of this term. It becomes clear that because of ideological differences, representatives will implement this function in various ways. It remains to be seen whether it is possible and desirable to define measures in order to 'improve' the representative role.

Inleiding

De verhouding tussen burger en bestuur in de Nederlandse samenleving verandert. Door dalende ledenaantallen van politieke partijen en de afnemende opkomst bij verkiezingen zou een groeiende afstand tussen de burger en zijn politieke vertegenwoordigers zijn ontstaan. Nu klasse en levensbeschouwing het kiesgedrag nauwelijks nog bepalen, worden verkiezingsuitslagen in zowel Nederland als andere Europese landen gekenmerkt door hoge volatiliteit.¹ Bovendien wordt de representatieve democratie steeds meer aangevuld met vormen van directe democratie. Het wordt er voor de volksvertegenwoordiger op deze manier niet makkelijker op.² De afgelopen twee decennia is de relatie tussen kiezer en gekozene daarom steeds meer onderwerp van zowel politiek als wetenschappelijk debat geworden.

De genoemde ontwikkelingen manifesteren zich niet slechts op het nationale niveau. Juist op het lokale politieke niveau nemen de zorgen omtrent de staat van de democratie toe. De verkiezingsopkomst is hier lager dan bij de nationale verkiezingen en raadsleden worden met steeds minder stemmen gekozen. Het gevolg is dat vraagtekens gezet worden bij de representativiteit van de gekozen politici voor de bevolking.³ De dramatisch lage opkomst bij de Gemeenteraadsverkiezingen van 1990, die in verschillende gemeenten onder de magische vijftig procent-grens viel, werd tekenend voor de toenemende discussie over de staat van de lokale democratie. Zowel in de politiek als vanuit wetenschappelijke hoek werd de discussie over de relatie tussen burger en bestuur aangezwengeld. Enerzijds werd gesproken over een ontstane “kloof” tussen de burger en de politiek. Zo sprak onder meer Castenmiller naar aanleiding van de uitkomsten van verschillende empirische onderzoeken naar de verhouding tussen de burger en het lokale bestuur in 1994 van “een immens aantal

¹ P. Mair en I. van Biezen (2001), ‘Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000’, *Party Politics*, 7(1), 12.

² J.Th.J. van den Berg (2009), ‘Humeurig volk, rusteloze politiek’, in: *Humeurig volk, rusteloze politiek. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2009* (SDU Uitgevers, Den Haag), 7.

³ A. Lijphart (1995), “Civic politics and democratic institutions: a plea for the (re)introduction of compulsory voting”, in: Wisseling, M.L.J. (ed.), *Civic politics and civil society: proceedings*, (Department of Political Science University of Nijmegen, Nijmegen) 15.

beschouwingen over de ‘crisis van de democratie’”.⁴ Anderzijds stelde Tops dat soms wel erg zware bewoordingen in het beschrijven van de staat van de lokale democratie werden gebruikt.⁵ Wel werd duidelijk dat, onder meer gezien de Gemeenteraadsverkiezingen van 1990 en het toenemende empirisch onderzoek, ‘iets’ met de lokale democratie aan de hand was. De discussie concentreerde zich voornamelijk op het idee dat de vertegenwoordiging van de burger in de lokale politiek onvoldoende gewaarborgd zou zijn. De gemeenteraad vormde niet meer de politieke arena waar het maatschappelijke debat plaatsvond en de burger zou daardoor zijn weg naar de politiek niet meer kunnen vinden.

Zoals genoemd groeide vanuit wetenschappelijke hoek het empirisch onderzoek naar de staat van de lokale democratie en de relatie tussen de burger en het gemeentebestuur. Vanuit de politiek werd eveneens op de ontwikkelingen gereageerd met de instelling van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (commissie-Elzinga) in 1998, tijdens het kabinet-Kok II.⁶ Deze commissie werd ingesteld om, onder leiding van Douwe-Jan Elzinga, te adviseren over de vormgeving van een gedualiseerd lokaal bestuursmodel. De implementatie van dit bestuursmodel zou een impuls voor de vitalisering van de lokale democratie moeten betekenen.⁷ Aan de hand van de adviezen die de commissie-Elzinga in haar eindrapport *Dualisme en Lokale Democratie* op 17 januari 2000 presenteerde, werd in 2002 de Wet Dualisering Gemeentebestuur ingevoerd.

De Wet Dualisering Gemeentebestuur veranderde de lokale politiek ingrijpend. Institutionele hervormingen beïnvloedden vrijwel alle aspecten van het gemeentebestuur. Inmiddels is het ruim tien jaar geleden dat het dualisme is ingevoerd. De nieuwe bestuurspraktijk is in het afgelopen decennium in ruime mate geëvalueerd. Ook mijn onderzoek zal bijdragen aan de evaluatie van de invoering van het dualisme. Hoewel veel woorden over dit onderwerp reeds zijn gezegd, focust dit onderzoek zich op één bepaald aspect van het dualisme: de

⁴ P.G. Castenmiller, (1994), *Onverschillige democratie: betrokkenheid bij de lokale politiek* (Het Spinhuis, Amsterdam), 86.

⁵ P.W. Tops, (1994), *Moderne Regenten. Over lokale democratie* (Uitgeverij Atlas, Amsterdam/Antwerpen), 10.

⁶ Besluit van 30 september 1998 tot instelling van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1998, 588, 1.

⁷ Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1999), *Dualisme en lokale democratie*, 3.

volksvertegenwoordigende functie van de raadsleden. De achtergrond hiervan is dat de volksvertegenwoordigende functie de afgelopen tien jaar het minste uit de verf is gekomen, terwijl met de invoering van het dualisme juist werd getracht de relatie tussen burger en volksvertegenwoordiger te versterken. Voorts was de toenadering van de burger tot de lokale politiek één van de belangrijkste aanleidingen om het hervormingsproces in gang te zetten.

In mijn onderzoek zal daarom de volksvertegenwoordigende functie van politici geanalyseerd worden in relatie tot de bevindingen en aanbevelingen van de commissie-Elzinga en de uitwerking van de Wet Dualisering Gemeentebestuur. Het is van belang om daar aan voorafgaand te beschrijven wat deze volksvertegenwoordigende functie in feite precies inhoudt. Met deze kennis kan namelijk bezien worden waar de aanbevelingen van de commissie-Elzinga op waren gebaseerd en in hoeverre raadsleden met een reële boodschap op pad zijn gestuurd om deze functie te verbeteren. Vervolgens zal bezien worden hoe de ingevoerde wet in de gemeentelijke praktijk tot uiting is gekomen. De onderzoeksvraag waar in dit onderzoek van uit gegaan zal worden, luidt: *Op welke manier zijn de aanbevelingen van de commissie-Elzinga en de maatregelen in de daaruit voortvloeiende Wet Dualisering Gemeentebestuur met betrekking tot de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden sinds 2002 in de Nederlandse lokale politieke praktijk tot uiting gekomen?*

Het onderzoek is in vier hoofdstukken verdeeld. Allereerst staat de betekenis van de volksvertegenwoordigende functie van politici centraal en zal het theoretisch kader van het onderzoek geschetst worden. Om te analyseren hoe de volksvertegenwoordigende functie in het rapport van de commissie-Elzinga, de Wet Dualisering Gemeentebestuur en de gemeentelijke praktijk tot uiting is gekomen, is het van belang in eerste instantie de theoretische achtergrond van dit begrip te analyseren. Door onder meer terug te gaan naar de politiek-filosofische ideeën van politicologen zoals Edmund Burke, Robert Dahl en Hannah Pitkin zal op systematische wijze een helder beeld geschetst worden van de betekenis (of meerdere betekenissen) van de volksvertegenwoordigende functie.

In het tweede hoofdstuk zal de theoretische achtergrond van de volksvertegenwoordigende functie als maatstaf gebruikt worden om het gebruik van dit begrip door de commissie-Elzinga, in de Wet Dualisering Gemeentebestuur en

door politieke partijen in de Tweede Kamer te analyseren. Hieraan voorafgaand zal bezien worden wat in de jaren negentig vanuit (empirisch) onderzoek al bekend was over de relatie tussen de burger en de lokale politiek en welke ‘problemen’ werden gesignaleerd. Vervolgens wordt het rapport van de commissie-Elzinga geanalyseerd. Bezien wordt in hoeverre de bevindingen en aanbevelingen van de commissie aansloten bij de gesignaleerde ‘problematiek’ in de jaren negentig. Daarbij zal aan de hand van de kennis uit het voorgaande hoofdstuk getoetst worden op welke manier de volksvertegenwoordigende functie in het rapport naar voren komt. Voorts zal aan de hand van de Memorie van Toelichting onderzocht worden hoe het toenmalige kabinet de volksvertegenwoordigende functie voor raadsleden heeft uitgelegd en op welke manier dit tot uiting is gekomen in de uiteindelijke Wet Dualisering Gemeentebestuur. Vervolgens wordt kort aandacht besteed aan de middelen die ingezet werden om de invoering van het dualisme in het gemeentebestuur te ondersteunen: de Vernieuwingsimpuls en het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Ten slotte zullen de stellingnames van enkele politieke partijen in de Tweede Kamer betreffende de volksvertegenwoordigende functie geanalyseerd worden. Aan de hand hiervan wordt onderzocht op welke manier het debat over dit onderwerp in de Tweede Kamer naar aanleiding van de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur is gevoerd. Kortom, in dit tweede hoofdstuk wordt de invoering van het dualisme vanaf het nationale niveau geanalyseerd.

In het derde hoofdstuk staat de implementatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur in de gemeenten centraal. Allereerst zal aan de hand van empirisch onderzoek van onder meer Denters, De Groot en Boogers en evaluatierapporten vanuit de rijksoverheid beschreven worden hoe de invoering van de wet over het algemeen verlopen is. Vervolgens wordt specifiek naar de gemeenten zelf gekeken, met de focus op de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden. Hiervoor worden evaluatierapporten geanalyseerd die door gemeenten zelf in de afgelopen tien jaar zijn uitgegeven. Net als in het voorgaande hoofdstuk wordt met behulp van de kennis uit het eerste hoofdstuk bezien op welke manier de volksvertegenwoordigende functie op gemeentelijk niveau is uitgelegd. Hoewel de gemeentelijke evaluaties op verschillende manieren zijn uitgevoerd, is het op deze manier mogelijk een beeld te krijgen over hoe de implementatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur op gemeentelijk niveau is verlopen.

Aangekomen bij de conclusie en discussie zal inmiddels inzicht zijn verkregen in de manier waarop de volksvertegenwoordigende functie middels de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur in de praktijk tot uiting is gekomen. De evaluatie die hieruit voortkomt, wordt in het laatste hoofdstuk gekoppeld aan de theoretische kennis met betrekking tot de volksvertegenwoordigende functie die in het eerste hoofdstuk gepresenteerd is. Aan de hand hiervan wordt getoetst in hoeverre gemeenten door de commissie-Elzinga met betrekking tot de volksvertegenwoordigende functie met een reële opdracht op pad zijn gestuurd.

1. De volksvertegenwoordigende functie van de gekozen politicus

Politieke representatie is een misleidend begrip. Iedereen denkt te weten wat het betekent, maar zoals geldt voor vrijwel elk begrip in de politicologie, bestaan uiteenlopende opvattingen over de precieze betekenis. In dit onderzoek zullen de aanbevelingen van de commissie-Elzinga over de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden beoordeeld worden. Hiervoor is het allereerst noodzakelijk te bepalen wat onder dit begrip verstaan wordt. In dit hoofdstuk zullen daarom verschillende opvattingen met betrekking tot de volksvertegenwoordigende functie behandeld worden, om zo het theoretisch kader te scheppen voor dit onderzoek. Het is niet de bedoeling één bepaalde definitie voor de volksvertegenwoordigende functie te formuleren, aangezien de meningen omtrent het onderwerp uiteen lopen. Aan de hand van twee ‘klassieke theorieën’ zal de verhouding tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigden met betrekking tot de representatieve functie van politici beschreven worden. Ten slotte wordt geanalyseerd hoe deze theorieën tot uiting zijn gekomen in de Nederlandse Grondwet sinds de Bataafse Tijd, om te bezien hoe sinds die periode in Nederland over de volksvertegenwoordigende functie is nagedacht. Op deze manier wordt een ‘algemeen’ beeld geschetst, dat vervolgens tegenover de lokale praktijk wordt gesteld.

1.1 Afspiegelingsmodel en rolmodel

In het politiek-filosofisch onderzoek naar politieke representatie kunnen twee verschillende benaderingen onderscheiden worden: het afspiegelingsmodel en het rolmodel. Het afspiegelingsmodel betreft de overeenkomstige achtergrond- en persoonskenmerken of overeenkomstige politieke opvattingen tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigden. De vraag die bij het afspiegelingsmodel centraal staat, is in hoeverre de vertegenwoordiging een afspiegeling is van de kiezers.⁸

Het rapport van de commissie-Elzinga draaide echter niet om politieke representatie in de vorm van het afspiegelingsmodel. In dit onderzoek wordt dit model daarom buiten beschouwing gelaten. De focus ligt, net als bij de commissie-Elzinga,

⁸ S.A.H Denters, M. de Groot en P.J. Klok (2009), ‘Representatie in de lokale democratie’, in: *Humeurig volk, rusteloze politiek. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2009* (SDU Uitgevers, Den Haag), 39.

op de tweede benadering: de politicus als rolmodel. De benadering van het rolmodel betreft de opvatting van de volksvertegenwoordiger met betrekking tot zijn rol als volksvertegenwoordiger of de mate van tevredenheid van burgers over de manier waarop hun vertegenwoordiger hen representeert.⁹ De vraag die centraal staat, is hoe volksvertegenwoordigers invulling geven aan hun functie als vertegenwoordiger van hun achterban. Met politieke representatie wordt derhalve de manier bedoeld waarop de vertegenwoordiger zich representatief zou moeten opstellen.

In het rolmodel draait het om de stijl van representatie van de volksvertegenwoordiger. Door Wahlke *et al* is hierin een onderscheid gemaakt tussen verschillende stijlen: de politicus als gemachtigde (*trustee*), de politicus als lasthebber (*delegate*) en politico's (een restcategorie voor parlementsleden die per situatie bepalen in hoeverre zij zich als lasthebber of gemachtigde opstellen).¹⁰ Het verschil tussen deze stijlen zit in de vraag of de politicus zich laat leiden door de wil van zijn kiezers of dat de politicus handelt naar zijn eigen inzicht, kennis en ervaring.

In dit hoofdstuk zal nader op de stijlen 'lasthebber' en 'gemachtigde' ingegaan worden. Het onderscheid tussen deze twee stijlen kan herleid worden tot twee klassieke theorieën in het denken over de functie van volksvertegenwoordiger: de collectivistische en liberale theorie.¹¹ Binnen deze theorieën bestaan verschillende ideeën over de stijl van representatie. Hieronder zullen de stijlen van 'lasthebber' en 'gemachtigde' behandeld worden aan de hand van de twee theorieën. Het zal duidelijk worden dat vanuit de collectivistische theorie de nadruk op de politicus als lasthebber ligt en de liberale theorie focust op de politicus als gemachtigde.

1.1.1 De volksvertegenwoordiger als lasthebber

In de collectivistische theorie staat wat betreft de volksvertegenwoordigende functie van politici de relatie en identiteit tussen vertegenwoordigers en kiezers centraal. De politicus dient zich volgens deze theorie op te stellen als lasthebber van zijn achterban. Representatie wordt beschouwd als een noodzakelijk kwaad. De essentie van deze visie op representatieve democratie is dat burgers zelf richting moeten kunnen geven aan hun toekomst. Als dat om praktische redenen niet via een direct democratisch systeem kan, moet gebruik gemaakt worden van een representatief

⁹ H. van der Kaap, (2006), *Politieke Representatie en Lokale Democratie* (Universiteit Twente, Enschede) 53.

¹⁰ J.C. Wahlke, H. Eulau, W. Buchanan en LeRoy C. Ferguson (1962), *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior* (Wiley, New York), 272-280.

¹¹ Denters *et al.*, 'Representatie in de Lokale Democratie', 43.

systeem.¹² Omdat we inderdaad met teveel zijn om met het gehele volk beslissingen te nemen en niet iedereen dezelfde toegang tot informatie heeft om tot afgewogen beslissingen te komen, is het noodzakelijk dat vertegenwoordigers worden aangesteld door middel van verkiezingen. De beslissingen van deze volksvertegenwoordigers dienen daarom zoveel mogelijk overeen te komen met de besluiten die het volk genomen zou hebben, zou het in staat zijn zelf te beslissen. De representatieve democratie werkt dus als surrogaat voor de directe democratie.¹³ Volgens de Amerikaanse politicoloog Dahl moet de representatieve democratie gezien worden als zijnde slechts “a sorry substitute for the real thing”, met in dit geval de directe democratie als ‘the real thing’.¹⁴ Hiermee kan de volksvertegenwoordiging beoordeeld worden aan de hand van de vraag in hoeverre de representatieve democratie de directe democratie benadert.¹⁵

Het belang van de vertegenwoordigden staat in de collectivistische benadering boven het belang van de volksvertegenwoordiger. Het doel van de volksvertegenwoordiger als lasthebber is de wil van de achterban zo precies mogelijk te vertolken in het politieke debat. Wanneer zich hier een conflict zou voordoen en de opvattingen van de vertegenwoordiger en de achterban botsen, richt de vertegenwoordiger zich dus naar de opvattingen van de kiezer.

1.1.2 De volksvertegenwoordiger als gemachtigde

In tegenstelling tot de collectivistische theorie, sluit bij de liberale theorie de stijl van de politicus als gemachtigde aan. In de voorgaande paragraaf werd de vraag gesteld in hoeverre beslissingen van volksvertegenwoordigers gelijk zijn aan beslissingen die het volk genomen zou hebben, zou het volk in staat zijn zelf besluiten te nemen. Binnen de liberale visie is deze vraag onzinnig. De representatieve democratie werkt volgens deze benadering niet als surrogaat voor de directe democratie, maar is een staatsvorm *sui generis*.¹⁶ Het is daarom onterecht om deze vorm van democratie naar de maatstaven van de directe democratie te beoordelen.

¹² Denters *et al.*, ‘Representatie in de Lokale Democratie’, 43.

¹³ J.J.A. Thomassen (1991), ‘Politieke representatie’, in: J.J.A. Thomassen ed., *Hedendaagse democratie* (Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn), 170.

¹⁴ R.A. Dahl (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy, Autonomy vs. Control*, (Yale University Pressen, New Haven & London), 13.

¹⁵ Thomassen, ‘Politieke representatie’, 170.

¹⁶ J.J.A. Thomassen (1991), ‘Democratie, problemen en spanningsvelden’, in: J.J.A. Thomassen ed., *Hedendaagse democratie* (Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn), 27.

Aan de basis van de liberale theorie over volksvertegenwoordiging staat de filosoof Edmund Burke. Deze visie wordt gekenmerkt door drie aspecten.¹⁷ Ten eerste wordt de volksvertegenwoordiger gezien als gemachtigde van zijn kiezers. Ten tweede is de primaire taak van de volksvertegenwoordiger niet zozeer de wil van zijn achterban tot uitdrukking brengen, maar het algemeen belang van de gehele samenleving te dienen. De volksvertegenwoordiger doet in feite meer dan het vertolken van de belangen van de achterban en maakt in zowel zijn politieke handelen als in het debat tevens gebruik van zijn eigen kennis, ervaring en inzicht.¹⁸ Het derde aspect is het vertrouwen in de rede. Volksvertegenwoordigers komen in het parlement bijeen om door middel van deliberatie tot de beste oplossing van een bepaald probleem te komen. Het gevolg is dat wanneer de eisen en belangen van de kiezers botsen met die van (in de ogen van de volksvertegenwoordiger) het algemeen belang, de volksvertegenwoordiger naar eigen inzicht moet handelen, met het oog op de belangen van degenen die hij vertegenwoordigt. Het kan hierbij gebeuren dat om de kwaliteit van de besluitvorming te waarborgen, de vertegenwoordiger afstand neemt van de wensen en voorkeuren van zijn kiezers. Vertrouwen is hierin dan ook een belangrijke bijkomstigheid. Het is essentieel dat de kiezer vertrouwt op de kennis en het inzicht van zijn volksvertegenwoordiger.

De “juiste” oplossingen voor politieke vraagstukken komen volgens de liberale theorie dus voort uit redelijke parlementaire debatten en kunnen niet zonder meer ontleend worden aan de wil of de eisen van de kiezers. Het is daarom van belang dat vertegenwoordigers niet gebonden zijn, maar een vrij mandaat van de kiezers hebben. Bovendien is het volk volgens Burke om praktische redenen niet tot besluitvorming in staat. Het mist de kennis en informatie om tot een zinnige afweging van argumenten te komen.

Ook politicologen Schumpeter en J.S. Mill deelden deze liberale opvatting over volksvertegenwoordiging.¹⁹ Hun uitwerking van het principe van volkssoevereiniteit leek sterk op een meritocratie. Mill ging ervan uit dat vertegenwoordigers hun eigen (betere) oordeel zouden moeten volgen, in plaats van gebonden te zijn aan de ideeën van hun kiezers. Zowel Mill als Schumpeter twijfelden of de burger eigenlijk wel capabel genoeg zou zijn om een oordeel te kunnen vormen

¹⁷ Thomassen, ‘Politieke representatie’, 170.

¹⁸ Denters *et al.*, ‘Representatie in de Lokale Democratie’, 43.

¹⁹ Van der Kaap, *Politieke Representatie en Lokale Democratie*, 35-39.

over politieke vraagstukken en trokken daarmee het algemeen kiesrecht in twijfel. Ook Burke was voorstander van een zeer beperkt kiesrecht, dat volgens hem gekoppeld zou moeten zijn aan de competentie van de kiezers om goede vertegenwoordigers te kunnen selecteren. Volgens Burke was de wil van het volk daarom ondergeschikt aan de wijsheid van de vertegenwoordigers. De representatieve democratie stond daarmee superieur ten opzichte van de directe democratie. Door middel van deze democratievorm werd de politieke besluitvorming overgelaten aan degenen die daartoe het beste waren berust.²⁰

1.1.3 *Mandate-independence* controverse

Ondanks de hierboven geschetste verschillen, lijkt het onderscheid tussen de politicus als gemachtigde en als lasthebber scherper dan het is. De vraag is waar het mandaat van de kiezer eindigt en de onafhankelijkheid van de vertegenwoordiger begint. Hierover schreef politicologe Hannah F. Pitkin in 1967 het invloedrijke linguïstisch-filosofische werk *The Concept of Representation*. De problematiek met betrekking tot de definiëring van representatie heeft volgens Pitkin te maken met het feit dat er verschillende vormen van representatie bestaan. Deze vormen van representatie zijn vervolgens weer afhankelijk van de context waarin zij gebruikt worden. De spanning tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigden noemt Pitkin de *mandate-independence* controverse, een paradox die zij als volgt beschrijft: “The seemingly paradoxical meaning of representation is perpetuated in our requirements for the activity of representing: the represented must be both present and not present. The representative must really act, be independent; yet the represented must be in some sense acting through him.”²¹ Volgens Pitkin leidt representatie in feite nog nergens toe. In de woorden van politicoloog Van der Kaap: “Re-presentation betekent niet letterlijk het aanwezig maken van ‘iets’, maar het op een bepaalde manier aanwezig maken van ‘iets’ wat desondanks niet aanwezig is”.²² De vertegenwoordiger kan dus de eisen of belangen van zijn achterban niet volledig aanwezig maken, maar tegelijkertijd kan hij niet losgekoppeld worden van deze eisen en belangen van de achterban.

Deze paradox komt tot uiting in wat Pitkin *substantive representation* noemt. In deze benadering staat het handelen van de politicus, “*acting for*” de kiezer,

²⁰ Thomassen, ‘Politieke representatie’, 171.

²¹ H.F. Pitkin, (1967), *The Concept of Representation* (University of California Press, Berkeley), 154.

²² Van der Kaap, *Lokale Democratie in Nederland*, 55.

centraal.²³ Het gaat hier om drie elementen: het optreden in de plaats van een ander, het optreden in het belang van een ander en het optreden in overeenstemming met de wensen van een ander.²⁴ In deze benadering komt de spanning die tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigden kan ontstaan tot uiting; de *mandate-independence* controverse. Deze controverse illustreert het verschil tussen de vertegenwoordiger als lasthebber en als gemachtigde. Zoals eerder vermeld lijkt het onderscheid tussen beide stijlen scherper dan het is. In hun extremiteit zullen beiden elkaar afwijzen. Beide benaderingen zullen in hun extremiteit echter amper voorkomen. Zowel de lasthebber als de gemachtigde staan voor de noodzaak om op basis van eigen inzicht hun vertegenwoordigende functie in te vullen en daarbij invulling te geven aan de eerder gestelde vraag: waar eindigt het mandaat van de kiezer en begint de onafhankelijkheid van de vertegenwoordiger? Hier ontstaat volgens Pitkin de potentiële spanning in de relatie tussen vertegenwoordiger en zijn achterban, de *mandate-independence* controverse.²⁵

Deze spanning kan ontstaan wanneer bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van mening is dat het realiseren van de eisen en wensen van zijn achterban niet in hun belang is. Moet de vertegenwoordiger zich als gemachtigde opstellen en doen wat hij vindt dat in het belang is van de vertegenwoordigden, of moet hij ondanks deze kennis als zijnde een politicus als lasthebber louter de wil van de vertegenwoordigden tot uiting brengen? Volgens Pitkin is de oplossing voor dit probleem dat de vertegenwoordiger moet doen wat hij denkt dat in het belang van de vertegenwoordigden is; oftewel zich opstellen als gemachtigde. Het verschil met de visie van Burke is echter dat volgens Pitkin een dergelijke keuze door de vertegenwoordiger aan zijn achterban moet worden verantwoord.²⁶ Burke ging ervan uit dat de wil van het volk ondergeschikt is aan de wijsheid van de vertegenwoordigers. In Pitkins benadering wordt daarentegen meer belang gehecht aan de wil van de vertegenwoordigden. Bovendien kan volgens Pitkin vanuit democratisch oogpunt van een vertegenwoordiger verwacht worden dat hij zijn best doet de potentiële spanning zoveel mogelijk te minimaliseren. Dit betekent dat de

²³ S.A.H. Denters, M. De Groot & P.J.Klok (2011), ‘‘Staan voor’ en ‘gaan voor’ ...: vertegenwoordiging in de lokale democratie’, in: R.B. Andeweg en J.J.A. Thomassen ed., *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie* (Leiden University Press, Leiden) 370.

²⁴ Van der Kaap, *Politieke Representatie en Lokale Democratie*, 61.

²⁵ Denters *et al.*, ‘Representatie in de Lokale Democratie’, 43.

²⁶ Pitkin, *The Concept of Representation*, 209-210.

vertegenwoordiger zich openstelt voor wat er in de samenleving gebeurt.²⁷ Verantwoording en openstellen zijn dus kernpunten in de rolopvatting van vertegenwoordigers.

1.2 De Nederlandse Grondwet

Na de Franse Revolutie werden de liberale ideeën met betrekking tot de volksvertegenwoordigende functie in de grondwet van de meeste landen op het Europese vasteland vastgelegd. Ook in Nederland wijzigde de Grondwet aan de hand van deze invloeden. In 1805 werd in de Staatsregeling al opgenomen dat volksvertegenwoordigers zouden moeten stemmen zonder last of ruggespraak en dat zij het gehele volk vertegenwoordigden.²⁸ Deze bepalingen werden opgenomen naar aanleiding van de eerdere staatkundige verhoudingen in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. De afgevaardigden van de zeven provinciën namen gezamenlijk hun beslissingen in de Staten-Generaal. De afgevaardigden kregen een last (een bepaalde opdracht) en moesten bij stemming, wanneer van deze last werd afgeweken, eerst overleggen (ruggespraak houden) met de eigen provincie. In de Bataafse tijd werd dit echter ongedaan gemaakt om het vertegenwoordigen van het gehele volk te benadrukken. Het feit dat zij zonder last dan wel ruggespraak stemden, gaf uitdrukking aan het nieuwe idee dat parlementsleden vanaf 1805 het gehele volk vertegenwoordigden.

In 1848 werd de regeling onder leiding van Thorbecke als volgt in de Grondwet opgenomen: “De leden dezer Kamer stemmen voor zich zelve, en zonder last van, of ruggespraak met de vergadering, door welke zij benoemd zijn”.²⁹ In deze wijziging kwam Thorbeckes Burkeaanse opvatting van politieke representatie duidelijk naar voren: de afgevaardigde diende onafhankelijk van zijn kiezers te zijn. De volksvertegenwoordiger moest volgens Thorbecke niet de volkswil uitdrukken, maar het algemeen belang dienen. De wil van het electoraat hoefde blijkbaar niet te stroken met zijn werkelijk belang. Om tot de objectieve vaststelling van het algemeen belang te komen, dienden de wijze en ervaren vertegenwoordigers afstand tot de

²⁷ Van der Kaap, *Politieke Representatie en Lokale Democratie*, 66.

²⁸ Website Nederlandse Grondwet, tekst Staatsregeling des Bataafschen Volk van 1805; <http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vi5di48swuxh>, geraadpleegd op 27 mei 2013 en Thomassen, ‘Politieke representatie’, 169.

²⁹ Website Nederlandse Grondwet: <http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/viidabfhq8ii?ctx=vgrncuv7trxg#p1>, geraadpleegd op 7 mei 2013.

kiezers te bewaren. Thorbecke beschouwde deze groep als de ‘aristocratie van het verstand’.³⁰ Door de onafhankelijke positie werd verondersteld dat deze elite het algemeen belang diende.

Sinds 1983 luidt artikel 67 van de Grondwet: “De leden stemmen zonder last”. Bij de Grondwetsherziening van dat jaar werd besloten dat ‘zonder ruggespraak’ impliceerde dat Kamerleden niet met hun partij, achterban of anderen mochten overleggen over de manier waarop zij zouden stemmen. Stemmen zonder ruggespraak werd daarom geschrapt. ‘Zonder last’ wordt tegenwoordig uitgelegd als dat leden zonder bindend mandaat stemmen. Juridisch is binding aan bijvoorbeeld een regeerakkoord niet mogelijk.³¹

1.3 Conclusie

‘Volksvertegenwoordiger zijn’ is geen functie die met weinig woorden uit te leggen is. Uit het bovenstaande volgt dat vanuit politiek-filosofisch oogpunt twee verschillende visies binnen het denken over deze functie bestaan, namelijk de collectivistische en de liberale theorie. Om te bepalen aan welke eisen een volksvertegenwoordiger zou moeten voldoen om zijn functie ‘juist’ te vervullen, is het dan ook noodzakelijk eerst te verwoorden van welke definiëring uitgegaan wordt. Het aanhangen van de collectivistische visie zal in de praktijk een andere volksvertegenwoordiger voortbrengen dan wanneer deze een liberale kijk op zijn functie heeft. Het uitgangspunt van zowel de regering als de volksvertegenwoordiger zelf en daarnaast de opvatting van de burger is essentieel bij het bepalen in hoeverre de volksvertegenwoordiger zijn functie op een ‘juiste’ manier uitvoert. Hoewel in de Grondwet de liberale visie van Thorbecke nog steeds doorklinkt, is het de vraag of we tegenwoordig nog wel van deze opvatting uit kunnen gaan. In de volgende hoofdstukken zal worden onderzocht in hoeverre rekening gehouden is met de politiek-filosofische achtergrond van deze ingewikkelde functie en hoe dit in de formulering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur tot uiting is gekomen.

³⁰ R. De Jong, (1999), *Van Standspolitiek naar Partijloyaliteit. Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1887*, (Verloren, Hilversum), 67.

³¹ Website Nederlandse Grondwet

<http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/viidabfhq8ii?ctx=vgrncuv7trgx#p1>, geraadpleegd op 7 mei 2013.

2. Maatregelen vanaf het nationale niveau

In het voorgaande hoofdstuk is geïllustreerd dat met betrekking tot het begrip ‘volksvertegenwoordiger’ verschillende uitgangspunten mogelijk zijn. In dit hoofdstuk worden de aanbevelingen van de commissie-Elzinga, de invoering van de Wet Dualisering gemeentebestuur en de opinies van politieke partijen over deze wet besproken, met de focus op de volksvertegenwoordigende functie van het raadslid. Daaraan voorafgaand wordt aangetoond dat in de aanloop naar de instelling van de commissie-Elzinga het (empirisch) onderzoek naar de ‘staat van de lokale democratie’ en de relatie tussen burger en het lokale bestuur in de jaren negentig groeide. Door te bezien wat in die periode al bekend was over deze onderwerpen kan getoetst worden in hoeverre de aanbevelingen van de commissie-Elzinga op deze bestaande kennis aansloten. Vervolgens worden de aanbevelingen van de commissie-Elzinga, de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur en de daarop volgende debatten in de Tweede Kamer geanalyseerd. Met behulp van de politiek-filosofische kennis uit het voorgaande hoofdstuk wordt onderzocht hoe de volksvertegenwoordigende functie in deze rapportages naar voren komt.

Ter verduidelijking wordt in deze bespreking dus slechts naar de volksvertegenwoordigende functie van politici gekeken. In het kader van dualisering deed de commissie-Elzinga meer aanbevelingen, over een gekozen burgemeester en de spreiding van verkiezingen, maar deze onderwerpen worden hier buiten beschouwing gelaten.

2.1 Relatie tot eerder onderzoek

Zoals genoemd groeide in de jaren negentig het (empirisch) onderzoek naar de verhouding tussen burger en bestuur op lokaal niveau. Aanleiding hiertoe waren de Gemeenteraadsverkiezingen van 1990, waar de opkomst historisch laag was. Zo werd onder leiding van Tops in 1991 onderzoek gedaan naar de tevredenheid van burgers over het lokaal bestuur in zeven verschillende gemeenten.³² Vervolgens werd dit project in 1993 herhaald vanuit het perspectief van de raadsleden, met de nadruk op

³² P.W. Tops *et al.* (1991), *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle* (Eburon, Delft), 154.

de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid.³³ In deze bundel werd in de bijdrage van Denters en Van der Kolk expliciet het onderscheid tussen de politicus als lasthebber en als gemachtigde en de door Pitkin beschreven *mandate-independence* controversie aangehaald. Denters en Van der Kolk benadrukten de vage scheidslijn tussen de twee rolmodellen. Uit hun onderzoek kwam naar voren dat de tijdsindeling van raadsleden sterke samenhang vertoonde met de percepties die raadsleden met betrekking tot hun functie als volksvertegenwoordiger hadden. Wanneer raadsleden veel belang hechtten aan de belangenbehartiging van burgers, trokken zij meer tijd uit voor het contact met burgers.³⁴

In 1994 gaf Tops de bundel *Moderne Regenten* uit, welke handelde over de volgens hem scheve verhouding tussen de burger en de raad.³⁵ Ondanks dat de twee mogelijke rolmodellen van het raadslid als volksvertegenwoordiger hier niet expliciet benoemd werden, gaf Tops wel aan dat het raadslid zijn “liberale” houding moest loslaten. Zaken met betrekking tot het leed van de ‘gewone burger’ werden volgens Tops door raadsleden te vaak als irrelevant beschouwd.³⁶ In een samenleving met steeds mondiger wordende burgers zou deze houding volgens de auteur niet meer passen. Raadsleden moesten zich daarom meer openstellen naar hun achterban.

Ten slotte deden Denters en Geurts in 1998 empirisch onderzoek naar de kwaliteit van het gemeentebestuur, waarin de verhouding van de burger tot het gemeentebestuur centraal stond.³⁷ In deze bundel werd eveneens geen expliciet onderscheid gemaakt tussen de verschillende rolopvattingen van volksvertegenwoordigers. Wel brachten de auteurs de door Pitkin beschreven *mandate-independence* spanning naar voren. Enerzijds zagen Denters en Geurts dat de representatieve democratie enige vrijheid van de vertegenwoordigers impliceerde, zodat zij zich niet als slaaf van hun achterban hoefden te gedragen. Anderzijds zou enige invloed van de vertegenwoordigden volgens de auteurs wel mogelijk moeten zijn. Zij gingen daarmee tegen de liberale visie van Burke in, die invloed van het volk per definitie afwees. Denters en Geurts maakten met hun aanbevelingen dus geen

³³ Tops, P.W. et al. (1993), *Leden van de Raad... Hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap*, (Eburon, Delft) 3.

³⁴ Ibidem, 63.

³⁵ Tops, *Moderne Regenten*, 171.

³⁶ Idem.

³⁷ Denters, S.A.H. en P.A.Th.M. Geurts ed. (1998), *Lokale democratie in Nederland. Burgers en hun gemeentebestuur* (Uitgeverij Coutinho, Bussum), 55.

duidelijke keuze tussen een liberale of collectivistische visie maar beschreven een combinatie van beide.

De bovenstaande werken zijn slechts een greep uit het toenemende (empirisch) onderzoek naar de lokale volksvertegenwoordiging dat in die periode plaatsvond. De gemeenteraadsverkiezingen van 1990 kunnen gezien worden als een soort omslagpunt in het wetenschappelijk onderzoek. De focus in het debat kwam na dat moment meer te liggen op de verhouding tussen burger en (lokaal) bestuur en de staat van de lokale democratie, terwijl deze onderwerpen voor 1990 amper aan de orde kwamen.³⁸ Tot die tijd was vrij weinig bekend over de manier waarop volksvertegenwoordigers zich in de gemeenteraad gedroegen.³⁹ Onder andere in het overzichtswerk *Lokaal bestuur in Nederland* uit 1989, geredigeerd door Derksen en Korsten, werd wel stilgestaan bij de gemeenteraad, maar kwamen de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden en de relatie tussen burgers en raadsleden niet aan de orde.⁴⁰ In 1974 werd in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een rapport uitgegeven over de werkzaamheden van de raad. Hier werden slechts sociale achtergrond, werkbelasting en arbeidsvoorwaarden behandeld. De verhouding tussen burger en bestuur kwam niet aan bod.⁴¹

Na 1990 veranderde derhalve de toon in het debat, zoals aangetoond met de beschreven onderzoeken in de jaren negentig. Hoewel het niet altijd expliciet benoemd werd, was duidelijk dat er 'iets' met de lokale democratie aan de hand was. In de besproken werken werd de politiek-filosofische discussie omtrent de volksvertegenwoordigende functie daarbij niet buiten beschouwing gelaten. Auteurs waren zich bewust van de verschillende rollen die raadsleden zichzelf konden aanmeten in hun werkzaamheden als raadslid en, hoewel ze zich niet duidelijk liberaal of collectivistisch uitspraken, refereerden zij direct of indirect aan de door Pitkin beschreven spanning die in de relatie tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden zou kunnen ontstaan.

³⁸ Tops *et al.*, *Leden van de Raad...*, 5.

³⁹ *Ibidem*, 4.

⁴⁰ W. Derksen en A.F.A. Korsten (1985), *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde* (Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn), 117.

⁴¹ Vereniging Nederlandse Gemeenten, 1974, *Een goede raad. Rapport van de Commissie positie raadsleden*. (Den Haag).

2.2 Commissie-Elzinga

Zoals genoemd werd in de jaren negentig duidelijk dat er ‘iets’ met de lokale politiek aan de hand was. Vanuit de politiek werd in 1998 op deze ontwikkelingen gereageerd met de instelling van de Staatscommissie Dualisering en Lokale Democratie, onder leiding van Douwe-Jan Elzinga (commissie-Elzinga). Op 17 januari 2000 bracht de commissie-Elzinga het rapport *Dualisme en Lokale Democratie* uit. In het rapport presenteerde de commissie haar bevindingen en aanbevelingen ter vernieuwing van de lokale democratie. Hiermee voerde de commissie de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gegeven opdracht uit om te adviseren over de invoering van dualisering in het gemeentebestuur, eventuele invoering van de gekozen burgemeester en spreiding van lokale verkiezingen.⁴² De relatie tussen burger en bestuur was, net als in het (empirisch) onderzoek na 1990, één van de aspecten die centraal stond.

2.1.1 Problematiek binnen het gemeentebestuur

Het rapport van de commissie-Elzinga concentreerde zich voornamelijk op het belang van de invoering van een gedualiseerd bestuursmodel. Met het oog op de dalende belangstelling voor politieke partijen, de dalende opkomst bij de lokale verkiezingen en de hierop volgende problemen in rekrutering van raadsleden en wethouders achtte de commissie het noodzakelijk de politieke gemeentelijke praktijk op verschillende punten te herstructureren.

De commissie schreef verschillende taken toe aan het gemeentebestuur. Volgens de commissie kwam het gemeentebestuur voor in drie “gedaanten”. De eerste gedaante was het gemeentebestuur als belangenbehartiger van de publieke zaak. Hieronder vielen praktische zaken, zoals de organisatie van verkiezingen, de service op het gemeentehuis, de taken op het gebied van sociale voorzieningen en de contacten met organisaties die van belang waren voor de uitvoering van bepaalde gemeentelijke taken. In de tweede gedaante zag de commissie het gemeentebestuur als de lokale democratische rechtsstaat. De gemeente was volgens de commissie het overheidsniveau dat het dichtst bij de burger stond en vormen van interactieve beleidsvorming moesten hierin gestimuleerd worden. De gemeente was daarbij eveneens een “leerschool van de democratie”: een ervaringsplek voor politici en

⁴² Besluit van 30 september 1998 tot instelling van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 588, 1.

bestuurders die zich eventueel later op het nationale niveau zouden begeven.⁴³ Ten slotte zag de commissie het gemeentebestuur in de gedaante als publieke onderneming of publieke dienstverlener. In deze derde gedaante stond de samenwerking met de particuliere sector centraal, net als het uitbesteden van bepaalde taken die vroeger aan de politiek zelf toebehoorden.

Volgens de commissie-Elzinga was het probleem dat deze drie gedaanten in de politieke praktijk niet meer voldoende werden vervuld. Voorts kwam dit de betrouwbaarheid van de lokale democratie bij de burger niet ten goede. De oorzaak van de huidige ‘problematiek’ binnen de lokale politiek, lag volgens de commissie vooral in de onduidelijke rolverdeling tussen het college en de raad, waardoor de besluitvorming in de gemeentelijke politiek voor de burger onduidelijk en oninteressant geworden was. Dit leidde er volgens de commissie toe dat de burger de indruk kreeg dat het bestuur geen eigen verantwoordelijkheid meer nam. De burger wist door de “diffuse vermenging van machten” binnen het gemeentelijke politieke bestel niet meer tot wie hij zich moest richten.⁴⁴ Door deze onduidelijkheid binnen het bestuur werd de betrokkenheid van de burger steeds meer de kop ingedrukt. Aan de andere kant bleek de burger niet minder te willen participeren. Hoewel de opkomst bij de lokale verkiezingen daalde en het aantal actieve burgers bij politieke partijen op lokaal niveau terugliep, leek de behoefte tot participatie bij de burger volgens de commissie juist toegenomen. Nieuwe, directe democratievormen zoals referenda, stadsgesprekken en raadssprekuren waren hierdoor in opkomst. De commissie achtte het noodzakelijk deze directe democratievormen beter te integreren in de representatieve democratie op het lokale niveau.⁴⁵

Naast het afnemende vertrouwen van de burger had de onduidelijke rolverdeling tussen raad en college tot gevolg dat het bestuur beperkt werd om slagvaardig en effectief beleid te voeren.⁴⁶ De rolverwarring werd voorts gestimuleerd door de hoge mate van inclusiviteit binnen het lokaal bestuur. De afstand tussen het dagelijks bestuur (het college) en het algemeen bestuur (de raad) was klein, waardoor de actoren te dicht op elkaar hun taken uitvoerden. Raadsleden waren teveel gefocust op het meebesturen en zagen zichzelf eerder als ‘bestuurder’ dan als ‘controleur’ binnen het gemeentebestuur. Volgens de commissie besteedden

⁴³ Rapport Staatscommissie, 41.

⁴⁴ Ibidem, 15.

⁴⁵ Ibidem, 16.

⁴⁶ Ibidem, 117.

raadsleden hierdoor te weinig tijd aan het contact met de samenleving. Uit het onderzoek dat de commissie raadpleegde, bleek dat raadsleden slechts 14% van hun tijd als raadslid besteedden aan het contact met de samenleving. Hoewel uit dit onderzoek bleek dat raadsleden het vertegenwoordigen van burgers wel als één van hun hoofdtaken beschouwden (naast initiëren van beleid en het controleren van besluiten), kwam dit niet overeen met de feitelijke tijdsbesteding. Daarnaast legde het college slechts incidenteel verantwoording af aan de raad. Volgens de commissie was hiervan het meest problematische gevolg dat de raad zijn controlerende functie niet goed genoeg kon uitvoeren, waar de volksvertegenwoordigende functie onder te lijden had. Dualisering was volgens de commissie de noodzakelijke impuls om de lokale democratie nieuw leven in te blazen. Het uiteindelijke doel van de commissie was het gemeentebestuur transparanter te maken en daarmee de burger weer bij de gemeentepolitiek te betrekken.

2.1.2 Aanbevelingen

Op basis van deze gesignaleerde problematiek schreef de commissie-Elzinga verschillende aanbevelingen. De commissie hechtte hierin groot belang, zo niet het grootste belang, aan het versterken van de controlefunctie van de raad. De commissie beschouwde de controlerende functie als de primaire taak van de raad en werd apart van de volksvertegenwoordigende functie van de raadsleden beschouwd. Er bestond volgens de commissie een wederkerig verband tussen politieke verantwoordelijkheid en politieke controle: “Hoe beter het verantwoordelijkheidsconcept is vormgegeven, des te effectiever kan de politieke controle zijn, terwijl het omgekeerde evenzeer het geval is”.⁴⁷

De controlerende en vertegenwoordigende functies van de raad werden door de commissie als wezenlijk verbonden beschouwd. Om de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden te verbeteren, zodat de lokale democratie gerevitaliseerd zou worden, moest de controlefunctie van de raad versterkt worden. De commissie had het idee dat, wanneer de bestuurstaken bij de raad vandaan werden gehaald, de raad zich “slechts” op het controleren van het college zou hoeven te focussen en als gevolg daarvan meer ruimte zou hebben om tijd en energie in de relatie met burgers te

⁴⁷ Rapport Staatscommissie, 245.

steken. Hiermee verwachtte de commissie dat de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden zou verbeteren.⁴⁸

Concrete maatregelen die de commissie adviseerde waren onder meer het beëindigen van het lidmaatschap van de wethouder van de gemeenteraad, om de rolverdeling tussen het college en de raad te verduidelijken. Daarnaast noemde de commissie vele maatregelen waarmee de controlefunctie van de raad kon worden versterkt, zoals de invoering van gemeentelijk enquêterecht voor de raad, het instellen van een onafhankelijke gemeentelijke rekenkamer, adequate ambtelijke ondersteuning voor de raad en een actieve informatieplicht van het college ten opzichte van de raad.

Met deze maatregelen beoogde de commissie voor de raad het accent naar de volksvertegenwoordigende en controlerende functies te verschuiven. Voorts was het volgens de commissie voor zowel raadsleden als wethouders noodzakelijk een ‘culturele verandering’ door te maken. Raadsleden zouden hun rolopvatting als bestuurder moeten laten varen en zich oriënteren op de signalering en agendering van lokale issues. Zij moesten volgens de commissie een meer extern gerichte houding aannemen om hun volksvertegenwoordigende functie ten opzichte van burgers beter te vervullen en zo de herkenbaarheid van het lokaal bestuur te vergroten. Door intensief contact met burgers te onderhouden verwachtte de commissie dat raadsleden problemen uit de samenleving vroegtijdig zouden signaleren en deze zouden vertalen in politieke visies, om vervolgens in te brengen in de politieke arena.

2.1.3 Opvallende aspecten

Het rapport van de commissie-Elzinga bevatte een aantal opvallende aspecten. Ten eerste werd door de commissie in de beschrijving van de taken van het gemeentebestuur voornamelijk een praktische invulling weergegeven. In relatie tot de eerste “gedaante”, het gemeentebestuur als belangenbehartiger van de publieke zaak, noemde de commissie de vertegenwoordigende functie van de raad. Deze functie hield volgens de commissie onder meer de organisatie van verkiezingen en de interne organisatie van het gemeentelijk apparaat in. In deze gedaante kwam de politiek-filosofische achtergrond van de volksvertegenwoordigende functie verder niet aan bod, net als dit bij de twee daarop volgende “gedaanten” niet het geval was.

⁴⁸ M. de Groot, S.A.H. Denters en P.J. Klok (2010), ‘Strengthening the Councillor as a Representative and Scrutiniser: the Effects of Institutional Change on Councillors’ Role Orientations in the Netherlands’, *Local Government Studies*, 36(3), 407.

Ten tweede hechtte de commissie net zoveel waarde aan de controlefunctie als aan de volksvertegenwoordigende functie van de raad, door de wederkerigheid tussen deze twee functies te benadrukken. Toch legde de commissie met de concrete maatregelen die zij had aanbevolen de nadruk op de controlefunctie. Een sterke controlefunctie was volgens de commissie essentieel om de volksvertegenwoordigende functie naar behoren uit te voeren. Hiermee leek de commissie te zeggen dat wanneer de controlefunctie op orde zou zijn, de volksvertegenwoordigende functie vanzelf gediend zou worden. Het is de vraag of deze causaliteit in de praktijk ook zo makkelijk tot uiting zal komen.

Voorts hield de commissie, ondanks de duidelijke beschrijving van de controlefunctie van de raad, zich met de definiëring van de volksvertegenwoordigende functie op de vlakte. Wel was de commissie van mening dat het contact tussen burger en bestuur uitgebreid moest worden. Het is echter de vraag of ‘contact met burgers’ de juiste maatstaf is om de volksvertegenwoordigende functie op te beoordelen. De kernvraag die in het voorgaande hoofdstuk naar voren is gekomen, is wat de volksvertegenwoordiger met de kennis vanuit de samenleving doet: handelt hij in het belang van zijn achterban, of gaat het algemeen belang voor? Deze politiek-filosofische discussie blijft in het rapport van de commissie-Elzinga achterwege en een duidelijk antwoord wordt derhalve niet gegeven. Voorts zijn de aanbevelingen van de commissie met betrekking tot de volksvertegenwoordigende functie voor verschillende manieren van uitleg vatbaar. Raadsleden met een liberale kijk op hun raadslidmaatschap zullen de aanbevelingen anders interpreteren dan raadsleden die een meer collectivistische visie op hun functie hebben. Het is dus de vraag in hoeverre raadsleden met de aanbevelingen van de commissie-Elzinga uiteindelijk in de praktijk uit de voeten zouden kunnen.

2.1.4 Aansluiting bij eerder onderzoek

Zowel in het rapport van de commissie-Elzinga als in de besproken bestaande literatuur uit de jaren negentig stond hetzelfde aspect centraal: de relatie tussen de burger en het lokale bestuur. Om dit te verbeteren, zag de commissie-Elzinga de oplossing voor een groot deel in verbetering van de volksvertegenwoordigende functie van de raadsleden. Deze functie werd in de onderzoeken van Tops, Denters, Van der Kolk en Geurts eveneens besproken. Door de relatie tussen burger en lokaal bestuur centraal te stellen, sloot de commissie-Elzinga dus aan bij de bestaande

literatuur. Daarentegen werd in de besproken wetenschappelijke literatuur direct of indirect de koppeling met de politiek-filosofische achtergrond van het begrip gemaakt. Bij de commissie-Elzinga bleef deze theoretische achtergrond echter achterwege.

2.3 Wet Dualisering Gemeentebestuur

Uiteindelijk werd op 7 maart 2002 de Wet Dualisering Gemeentebestuur ingevoerd. Voor het ontwerp van de Memorie van Toelichting nam de minister de focus van het rapport-Elzinga grotendeels over. Het lokale bestuur moest nieuw leven ingeblazen worden door middel van meer transparantie in de gemeentepolitiek, om op die manier de burger meer bij de lokale politiek te betrekken. Voorts werd de aanbeveling om over te gaan tot een formeel-dualistisch bestuursmodel overgenomen.⁴⁹

Ook bij de minister lag de nadruk op het versterken van de controlefunctie van de raad. De maatregelen die hiervoor in het wetsvoorstel werden genoemd, waren grotendeels gebaseerd op de aanbevelingen van de commissie-Elzinga. Naast deze praktische maatregelen gaf de minister aan dat de bestuurstaken voortaan volledig bij het college zouden komen te liggen en de raad zich enkel zou moeten focussen op zijn kaderstellende en controlerende functie. Het controleren van het college was volgens de minister, net als volgens de commissie-Elzinga, de primaire functie van de raad. Het gevolg van een versterkte controlerende functie zou zijn dat de raad meer armslag zou krijgen voor zijn volksvertegenwoordigende taken. De focus op de volksvertegenwoordigende functie beoogde volgens de minister een accentverschuiving, die bij zou dragen aan de cultuurverandering binnen het gemeentebestuur. Raadsleden zouden, om hun volksvertegenwoordigende rol beter uit te oefenen, een open oog moeten krijgen voor wat er speelde onder de burgers. Gebruik van moderne participatiemiddelen en direct contact met de kiezers waren daarbij noodzakelijk (bijvoorbeeld door middel van communicatie via ICT-middelen en openluchtbijeenkomsten). De minister zou, op advies van de commissie-Elzinga, om deze cultuurverandering te ondersteunen een initiatief lanceren: de Vernieuwingsimpuls.⁵⁰

Ook in het wetsvoorstel van de minister waren enkele opvallende aspecten te vinden. Zo werd in de Memorie van Toelichting ten eerste veel nadruk gelegd op de

⁴⁹ Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, KST 27751, nr. 3, 4.

⁵⁰ Handelingen 2000-2001, KST 27751, nr. 3, 11-12.

‘cultuurverandering’, die volgens de minister zou samenvallen met de veranderende positie en de nieuwe taakopvatting van raadsleden. Met de institutionele veranderingen zou een cultuuromslag moeten plaatsvinden binnen het gemeentebestuur, waarin de raad door zijn onafhankelijker positie ten opzichte van het college zich meer zou oriënteren op zijn volksvertegenwoordigende rol. Het leek er dus op dat de minister verwachtte dat met de concrete structuurveranderingen een cultuurverandering binnen het gemeentebestuur bewerkstelligd zou worden. Voorts leek het kabinet, net als de commissie-Elzinga, ervan uit te gaan dat met een sterke controlefunctie de volksvertegenwoordigende functie van de raad derhalve verbeterd zou worden.

Ten tweede was opvallend dat naast de controle- en volksvertegenwoordigende functie van de raad de regering een derde functie centraal stelde: de kaderstellende functie.⁵¹ In het rapport van de commissie-Elzinga kwam deze functie amper aan bod. De regering doelde met de kaderstellende functie op de rol van de raad om de beleidskaders en doelstellingen waarbinnen het college zou moeten opereren vast te stellen. Om deze kaderstellende functie te versterken, zou de raad niet afhankelijk moeten zijn van collegevoorstellen, maar zelf eveneens met voorstellen moeten kunnen komen en voorstellen van het college kunnen amenderen.

Ten slotte werden in de Memorie van Toelichting de op- en aanmerkingen op het wetsvoorstel van de VNG opgenomen, inclusief een reactie van de minister daarop. Opvallend was dat de VNG allereerst opmerkte dat in het wetsvoorstel “geen inzicht [werd] geboden in de wijze waarop de raad zijn volksvertegenwoordigende rol moet waarmaken”.⁵² De reactie van de minister was dat het wetsvoorstel inderdaad slechts randvoorwaarden creëerde waarbinnen raadsleden zelf hun volksvertegenwoordigende rol zouden moeten invullen. De Vernieuwingsimpuls zou hen hierbij ondersteunen.⁵³ Verderop in de Memorie van Toelichting kwam de minister op de volksvertegenwoordigende functie terug. Hij wijdde hier meer politiek-filosofische woorden aan dan de commissie-Elzinga. Het representatief-democratisch systeem veronderstelde volgens de minister een mandaat van een zekere omvang tussen kiezer en vertegenwoordiger. Politici zouden een bepaalde mate van bewegingsvrijheid moeten genieten om effectief politiek te kunnen bedrijven.

⁵¹ Handelingen 2000-2001, KST 27751, nr. 3, 4.

⁵² Ibidem, 13.

⁵³ Idem.

Publieke besluitvorming bij meerderheid, mits rechtmatig genomen, zou volgens de minister daarom door burgers moeten worden gerespecteerd. Dit alles werd echter steeds minder vanzelfsprekend, waardoor besluitvormingsprocessen steeds meer aan kritiek blootstonden, wat de besluitvaardigheid niet ten goede kwam. Daar kwam bij dat de geëmancipeerde burger steeds meer zelf kon. Aangezien de klassieke tegenstellingen de relatie tussen burger en bestuur nauwelijks nog vormgaven, was volgens de minister vooral voor raadsleden “bezinning op de eigen representerende rol” noodzakelijk. De minister zag hierin vooral een taak voor de politieke partijen, die met een actieve benadering zouden moeten experimenteren met een nieuwe invulling van de relatie tussen burger en bestuur. In de Vernieuwingsimpuls werden initiatieven opgenomen die hierbij zouden kunnen helpen. Daarnaast moest deze veranderende rolopvatting van het raadslid uit de verf komen door middel van het proces van cultuurverandering binnen het gemeentebestuur.⁵⁴

2.4 Vernieuwingsimpuls

De Vernieuwingsimpuls werd door de regering in samenwerking met de VNG gelanceerd om de implementatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur te ondersteunen. De campagne zou tot 2006 duren. Vanaf 1 januari 2007 werd de Vernieuwingsimpuls opgevolgd door het Actieprogramma Lokaal Bestuur, welke tot 2014 zou lopen.

De Vernieuwingsimpuls en het Actieprogramma waren bedoeld als platforms voor kennis- en ervaringsuitwisseling tussen gemeenten. De commissie-Elzinga en de minister waren zich ervan bewust dat institutionele hervormingen alleen niet genoeg zouden zijn om de gewenste cultuurveranderingen binnen het gemeentebestuur te bewerkstelligen. Hoofddoel van de campagne was een “goed samenspel tussen alle gemeentelijke actoren te stimuleren” en het richtte zich op professionalisering van alle spelers in het lokaal bestuur: de griffier, het raadslid, de wethouder, de gemeentesecretaris, de ambtenaar en de burgemeester.⁵⁵

In het kader van deze programma's werden bijeenkomsten georganiseerd en digitale brochures uitgebracht over uiteenlopende onderwerpen met betrekking tot de lokale politiek. Tijdens de Vernieuwingsimpuls waren deze brochures en

⁵⁴ Handelingen 2000-2001, KST 27751, nr. 3, 21.

⁵⁵ Website Actieprogramma Lokaal Bestuur:

http://www.actieprogrammalokaalbestuur.nl/actieprogramma_lokaal_bestuur, geraadpleegd op 11 mei 2013.

bijeenkomsten voornamelijk gericht op de institutionele hervormingen die de invoering van het dualisme met zich mee bracht. Onderwerpen die aan de orde kwamen waren onder meer de instelling van de rekenkamer, de nieuwe verhouding tussen raad en college, het gebruik van het recht op onderzoek en een profielschets van de wethouder en het raadslid.

Na 2006, met de start van het Actieprogramma Lokaal Bestuur, werd meer aandacht besteed aan de relatie tussen burgers en het lokale bestuur. Door middel van praktijkvoorbeelden werd in brochures geïllustreerd hoe in verschillende gemeenten samengewerkt werd met de burgers binnen de gemeentepolitiek. Opvallend is dat de adviezen om burgers meer te betrekken in de lokale politiek erg praktisch ingericht waren. Vragen die in de brochures aan de orde kwamen waren bijvoorbeeld op welke momenten en op welke manieren het raadslid bereikbaar zou moeten zijn voor burgers. Daarnaast werden aanbevelingen gedaan over de manier waarop raadsleden konden omgaan met burgerinitiatieven, in hoeverre burgers een plaats moesten krijgen in de raadsvergadering en wat de mogelijkheden voor de raad met e-participatie waren.

Verderop in dit onderzoek zal te zien zijn dat enkele jaren na de invoering van het dualisme de doelstelling om burgers meer bij het lokale bestuur te betrekken, nog onvoldoende bereikt was. De minister zag de oplossing hiervoor nog steeds in het verbeteren van de volksvertegenwoordigende functie van het raadslid. Met het Actieprogramma, dat in 2006 startte, richtte de minister zich daarom voornamelijk op verbetering van de volksvertegenwoordigende functie van het raadslid. Aanbevelingen om deze functie te verbeteren waren voornamelijk gericht op het versoepelen en stimuleren van het contact met burgers. Regelmatig contact met de burgers zag de regering dus als belangrijk aspect in de verbetering van de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden.

2.5 Behandeling in de Tweede Kamer

Zowel voor als na de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur kwam de wet meerdere malen aan bod in de Tweede Kamer. Verderop wordt een overzicht van deze debatten en vragenrondes in de Vaste Kamercommissies gegeven. De focus zal ook hier liggen op de discussie omtrent de volksvertegenwoordigende functie van de raadsleden. Zoals in het eerste hoofdstuk beschreven is, kan de volksvertegenwoordigende functie op verschillende politiek-filosofische manieren

uitgelegd worden. Hiermee zou te verwachten zijn dat ook tussen de Nederlandse politieke partijen verschillende opvattingen bestaan over de invulling van de volksvertegenwoordigende functie. Linkse partijen zullen hier anders over denken dan rechtse partijen en daarom is te verwachten dat beide met een andere insteek het debat in de Tweede Kamer zijn ingegaan. Alvorens het bespreken van de behandeling van de Wet Dualisering Gemeentebestuur in de Tweede Kamer, is het daarom van belang de verschillende politiek-filosofische achtergronden met betrekking tot de volksvertegenwoordigende functie van politici van enkele politieke partijen te bespreken. Door middel van een eerder gevoerd debat over de invoering van het referendum en met behulp van de verkiezingsprogramma's van de partijen uit 2002 wordt gepoogd de politiek-ideologische instelling van deze partijen te beschrijven.

2.5.1 Politieke partijen

Van oudsher zou de verwachting van (radicaal) linkse partijen zijn dat zij groot voorstander zijn van uitbreiding van zeggenschap voor het volk ten opzichte van de koning en de adel. GroenLinks voldoet aan deze verwachting en is voor het uitbreiden van de stem van de burger in de politieke besluitvorming, onder andere door de invoering van directe democratische elementen. Naast het referendum wenst de partij tevens het volksinitiatief te implementeren, waarmee onder bepaalde voorwaarden door burgers ontworpen initiatiefwetsvoorstellen ingediend kunnen worden.⁵⁶

Ook de Partij van de Arbeid is voorstander van meer burgerinvloed in de politieke besluitvorming. In het verkiezingsprogramma van 2002 pleit de partij dat de invloed van de burger op de lokale en nationale politiek vergroot moet worden door het invoeren van meer vormen van directe democratie.⁵⁷ Onder andere de invoering van het referendum versterkt de leer van volkssoevereiniteit, de politieke gelijkheid en het sociaal contract tussen overheid en burger.⁵⁸

Voor D66 is de gekozen politicus in de eerste plaats drager van het mandaat dat hij van de kiezer heeft verkregen, in tegenstelling tot een 'onafhankelijke zaakwaarnemer'.⁵⁹ Om keuzes te kunnen afdwingen en politici te kunnen controleren moeten de democratische middelen voor burgers volgens D66 uitgebreid worden, maar qua concrete voorbeelden komt de partij 'slechts' met de invoering van het

⁵⁶ A.P.M. Lucardie (1997), 'Vox populi, vox diaboli? Het debat over het referendum in de Nederlandse politieke partijen', *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1996*, 111.

⁵⁷ Verkiezingsprogramma Partij van de Arbeid 2002-2006, *Samen voor de toekomst*, 75.

⁵⁸ Lucardie, 'Vox populi, vox diaboli?', 114.

⁵⁹ Lucardie, 'Vox populi, vox diaboli?', 115.

referendum.⁶⁰ Met betrekking tot de volksvertegenwoordigende functie beschouwt D66 de politicus dus niet als onafhankelijk vertegenwoordiger, maar moet hij voldoende rekening houden met de achterban. Tevens moeten burgers voldoende middelen hebben om hun vertegenwoordigers ter verantwoording te kunnen roepen.

Het CDA is niet zo happig op meer invloed van de burger op het bestuur. Politici dienen volgens deze partij verantwoording af te leggen aan het volk dat zij vertegenwoordigen, maar blijven zelf verantwoordelijk voor hun beslissingen.⁶¹ Bovendien spreekt het CDA zich niet uit voor het referendum.

Ten slotte heeft ook de VVD geen hoge pet op van de inmenging van burgers in het politieke bestuur. Deze partij hecht meer waarde aan het mandaat van de gekozen volksvertegenwoordiger.⁶² De partij staat dan ook huiverig tegenover de invoering van het referendum, onder meer omdat het niet bij de eigen tradities aansluit en geen garantie geeft voor betere besluitvorming. Volksvertegenwoordigers hebben hun mandaat gekregen en, mits zij daar verantwoordelijk mee omgaan, is dat voor deze partij voldoende. Daarbij vereist de invoering van een referendum volgens enkele VVD-prominenten een 'hogere graad van ontwikkeling en vooral geïnformeerdheid van de bevolking' (zoals W.J. Geertsema en F. Bolkestein);⁶³ een vrij Schumpeteriaanse opstelling.

Met deze informatie kunnen de partijen onderverdeeld worden in een meer collectivistische of liberale visie op de relatie tussen burgers en het politieke bestuur. Hiermee kan een inschatting gemaakt worden van hoe deze partijen denken over de uitvoering van de volksvertegenwoordigende functie door politici. Zo stellen GroenLinks, PvdA en D66 zich meer op richting de collectivistische visie, terwijl de VVD en het CDA een liberale kijk op dit onderwerp hebben. In de volgende paragraaf zal gezien worden in hoeverre deze ideologische achtergrond van de partijen naar voren is gekomen in de debatten omtrent de Wet Dualisering Gemeentebestuur.

2.5.2 Handelingen Tweede Kamer

De Wet Dualisering Gemeentebestuur werd na de bevindingen van de commissie-Elzinga door het kabinet-Kok II ontworpen. Naar aanleiding van de invoering van de wet in 2002 werden verschillende debatten en vragenrondes gevoerd in de Tweede

⁶⁰ Verkiezingsprogramma D66 2002-2006, *Toekomst in eigen hand*, 23-24.

⁶¹ Lucardie, 'Vox populi, vox diaboli?', 116-117.

⁶² Ibidem, 119.

⁶³ Ibidem, 118-119.

Kamer. Zo werd op 27 juli 2001 door de Vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van de Memorie van Toelichting over het wetsvoorstel gedebatteerd. Behalve de ChristenUnie en de Socialistische Partij stond elke partij positief tegenover de invoering van het dualisme in het gemeentebestuur.⁶⁴ Wel hadden alle partijen nog aanmerkingen over de inhoud van de wettekst. Vrijwel al deze opmerkingen waren gericht op de praktische elementen van de wetswijziging, zoals de invoering van de gemeentelijke rekenkamer, de positie van de raadsgriffier, de tussentijdse ontbinding van het college en het recht van enquête voor de raad. De volksvertegenwoordigende functie van de raadsleden kwam in het debat vrijwel niet aan de orde. Slechts GroenLinks ging hier inhoudelijk kort op in. GroenLinks wees op het belang van het contact tussen raadsleden en burgers, dat op dat moment slechts marginaal plaatsvond.⁶⁵ De partij benadrukte daarnaast dat raadsleden zich nog wel voornamelijk op de hoofdlijnen van het beleid moesten concentreren en niet teveel met de details bezig moesten zijn. Hoewel het niet geheel duidelijk is welke kant GroenLinks precies op wilde met de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid, is het wel interessant te zien dat alleen deze partij inhoudelijk terugkwam op dit onderwerp.

In het vergaderjaar 2004-2005 kwam naar aanleiding van het door de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (commissie-Leemhuis) uitgegeven rapport *Aangelegd om in vrijheid te werken* de evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur meerdere malen in de Kamer aan bod. Ten eerste stuurde op 25 februari 2005 minister De Graaf (D66) voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een brief naar de Tweede Kamer. De minister ging in de brief in op enkele praktische aanbevelingen die in het rapport werden gedaan over de werkzaamheden van de raad en het gemeentebestuur in het algemeen. De minister benadrukte dat hij zich nog meer zou richten op de initiatieven die de nieuwe gedualiseerde bestuurspraktijk zouden moeten ondersteunen.⁶⁶ Wat betreft de volksvertegenwoordigende functie van het raadslid benoemde de minister dat in zijn opzicht raadsleden sinds de invoering van het dualisme meer invulling wisten te geven aan hun volksvertegenwoordigende functie.⁶⁷

⁶⁴ Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, KST 27751, nr. 5, 7.

⁶⁵ Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, KST 27751 nr. 72, 28.

⁶⁶ Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, KST 30008, nr. 1, 8.

⁶⁷ Handelingen 2004-2005, KST 30008, nr. 1, 2-4.

Naar aanleiding van deze brief werd op 8 juni 2005 door de Vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een debat gehouden, waarin eveneens de nadruk lag op de institutionele veranderingen die de Wet Dualisering Gemeentebestuur met zich mee had gebracht. De volksvertegenwoordigende functie werd door verschillende partijen aangestipt. Zo vroegen de PvdA en het CDA naar de mogelijkheden tot scholing en training van raadsleden, zodat deze hun volksvertegenwoordigende functie beter zouden kunnen vervullen.⁶⁸ Een belangrijk aspect hierbij was het tijdgebrek dat raadsleden volgens deze partijen sinds de invoering van het dualisme ondervonden. De bureaucratie in het raadswerk was volgens de woordvoerders van deze partijen toegenomen met als gevolg dat een van de doelstellingen van de invoering van het dualisme, het betrekken van de burger bij het bestuur, nog weinig van de grond kwam.⁶⁹ De reactie van de opvolger van De Graaf, minister Pechtold (D66), hield in dat de Vernieuwingsimpuls hierin een handvat bood en dat deze doorgezet zou worden, met meer nadruk op de relatie tussen burger en bestuur. Daarentegen merkte hij eveneens op dat scholing en training van raadsleden voor een groot deel bij de politieke partijen zou moeten liggen. Het Rijk zou daarin slechts een faciliterende rol moeten hebben.⁷⁰ Ook in een hierop volgende brief, welke op 24 april 2006 naar de Kamer gestuurd werd, benadrukte hij dat in het verbeteren van de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden een belangrijke rol voor politieke partijen lag, die de scholing en training voor lokale politici zouden moeten aanbieden. De minister concludeerde eveneens dat de structuurwijzigingen met de Wet Dualisering Gemeentebestuur inmiddels doorgevoerd waren, maar dat de cultuuromslag nog niet overal voldoende plaats had gevonden. De focus van het Actieprogramma, welke de Vernieuwingsimpuls zou opvolgen, zou hier volgens de minister meer op komen te liggen.⁷¹

In het vergaderjaar 2006-2007 werd door het kabinet een wijziging in de Gemeente- en Provinciewet in verband met de evaluatie van de dualisering van gemeente- en provinciebestuur voorgesteld. De belangrijkste wijzigingen waren praktisch van aard. In een algemeen overleg op 26 juni 2008 van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kwam onder meer

⁶⁸ Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, KST 30008, nr. 2, 1 en 4.

⁶⁹ Ibidem, 1.

⁷⁰ Ibidem, 4-5.

⁷¹ Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, KST 30008 nr. 3, 9.

de SP terug op de volksvertegenwoordigende functie van de raadsleden.⁷² De partij informeerde naar de bereikte doelstellingen met betrekking tot het dichter bij elkaar brengen van burgers en het lokale bestuur. De reactie van de staatssecretaris Bijleveld (CDA) hield in dat het cultuurproces in werking was gezet, maar dat nog steeds tijd gegund moest worden om aan het nieuwe stelsel te wennen.⁷³ Daarnaast relateerden de SP, de CU en de VVD de nog onvoldoende ontwikkeling van de volksvertegenwoordigende functie aan de te hoge werkdruk voor raadsleden. De staatssecretaris reageerde hierop door toe te zeggen dat ondersteuningsmaatregelen via het Actieprogramma ingezet zouden worden, maar ook zij benadrukte dat het voortouw hierin door de politieke partijen genomen moest worden. Bovendien zag de staatssecretaris niet in dat door de invoering van de dualisering de werkdruk voor raadsleden direct zou zijn toegenomen.

Op 11 december 2008 stuurde de staatssecretaris een brief naar de Tweede Kamer met de titel “Staat van de Dualisering”. De staatssecretaris liet zich hier positief uit over de werking van het dualisme in de praktijk en constateerde dat de dualisering “per saldo was geslaagd”.⁷⁴ “Met tevredenheid” stelde zij vast dat de formele bestuursstructuur en de bestuurspraktijk weer met elkaar in overeenstemming waren. De scheiding van posities en bevoegdheden had bijgedragen aan een toename van de herkenbaarheid bij de burger.⁷⁵ Daarnaast noemde de staatssecretaris als minpunt dat de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden achterbleef op de controle- en kaderstellende functie. Raadsleden waren nog onvoldoende belang gaan hechten aan de volksvertegenwoordigende functie en besteedden niet meer tijd buiten het gemeentehuis dan voorheen. Voorts stelde de staatssecretaris vast dat de werkdruk voor raadsleden te hoog was en dat het raadswerk efficiënter ingericht moest worden.

De staatssecretaris noemde ten slotte enkele aanbevelingen ter verbetering van deze knelpunten. Verduidelijkt moest worden hoe raadsleden invulling moesten geven aan hun volksvertegenwoordigende functies. Volgens de staatssecretaris was dit een taak voor de VNG en kon dit via het Actieprogramma Lokaal Bestuur gecommuniceerd worden. Daarnaast moest onderzocht worden of bepaalde vergadermodellen de werkdruk van raadsleden zouden kunnen verminderen en of de

⁷² Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2006-2007, KST 30902 nr. 6, 1.

⁷³ Ibidem, 5.

⁷⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van de dualisering*, 11 december 2008, 4.

⁷⁵ Ibidem, 3.

ambtelijke ondersteuning voor raadsleden verder uitgebreid kon worden. De verantwoordelijkheid hiervoor lag echter bij de gemeenten zelf.⁷⁶

Naar aanleiding van deze brief werd op 20 april 2009 een algemeen overleg door de Vaste Commissie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gehouden. De discussie concentreerde zich ook hier voornamelijk op de werkdruk van raadsleden. Opnieuw vroegen de VVD als het CDA om projecten voor scholing en training voor raadsleden zodat zij efficiënter zouden gaan werken.⁷⁷ Opnieuw reageerde de staatssecretaris met de opmerking dat dit een taak voor de politieke partijen moest zijn.⁷⁸ Bovendien vroeg het slagen van dualisering volgens haar een actieve houding van raadsleden.⁷⁹ Ten slotte deed de staatssecretaris de opvallende uitspraak dat zij het altijd een raar idee had gevonden dat de volksvertegenwoordigende functie onder het dualisme beter uitgevoerd zou worden dan tijdens het monistische bestuursstelsel. Volgens haar zou in elk systeem de volksvertegenwoordiger zich bewust moeten zijn van wat er in de samenleving speelde. De staatssecretaris was van mening dat de volksvertegenwoordigende rol van de raad primair door de raad zelf zou moeten worden versterkt en dat hier niet teveel wetgeving voor opgezet zou moeten worden.⁸⁰

Wat betreft de volksvertegenwoordigende functie werd in de hierboven geanalyseerde debatten vooral benoemd dat deze nog onvoldoende uit de verf kwam. Ondanks de veronderstelde ideologische tegenstellingen kwam de politiek-filosofische opstelling van de partijen betreffende deze functie niet duidelijk naar voren. De focus lag in het debat op de praktische aspecten van de wet. De partijen bespraken met betrekking tot de volksvertegenwoordigende functie voornamelijk de toegenomen werkdruk voor raadsleden en vroegen om scholing en training voor raadsleden om dit te verminderen. Wanneer raadsleden hun werk efficiënter zouden kunnen uitvoeren, verwachtten verschillende partijen dat de volksvertegenwoordigende functie versterkt werd. Volgens het kabinet was dit echter een taak voor de partijen zelf. Voorts werd de bal vooral bij de raadsleden zelf gelegd. Daarnaast zou de Vernieuwingsimpuls voldoende ondersteuning bieden in het uitoefenen van de volksvertegenwoordigende rol.

⁷⁶ Ministerie van BZK, *Staat van de dualisering*, 14-15.

⁷⁷ Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2008-2009, KST 30902 nr. 16, 5 en 31.

⁷⁸ *Ibidem*, 19.

⁷⁹ *Ibidem*, 20.

⁸⁰ *Ibidem*, 30.

2.6 Conclusie

Met de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur stond het transparanter maken van het gemeentebestuur en daarmee het betrekken van de burger bij de lokale politiek centraal. Zowel de commissie-Elzinga als de regering en de politieke partijen in de Tweede Kamer zagen dat een verandering in het lokale bestuur noodzakelijk was. Dit kwam overeen met het (empirisch) onderzoek dat voor de instelling van de commissie-Elzinga werd uitgevoerd, waaruit bleek dat ‘iets’ met de lokale democratie aan de hand was. De regering gaf, op aanbeveling van de commissie-Elzinga, gehoor aan de oproep om de controlefunctie van de raadsleden te versterken en voerde verschillende concrete maatregelen door om dit te bewerkstelligen. Net als de commissie-Elzinga zette de regering de controlefunctie in feite op één lijn met de volksvertegenwoordigende functie van de raad. Beide partijen leken te verwachten dat met een sterke controlefunctie, de volksvertegenwoordigende functie als vanzelf verbeterd zou worden. Wel moesten raadsleden zich bewust zijn van en zich actief inzetten voor de noodzakelijke “cultuurverandering” om de invoering van het dualisme te laten slagen.

Wat betreft de controlefunctie werden de meest concrete maatregelen ingevoerd. De formulering van de volksvertegenwoordigende functie bleef echter vaag. De definiëring van de volksvertegenwoordigende functie werd vooral in het rapport van de commissie-Elzinga niet duidelijk gedefinieerd. De regering sprak zich hier concreter over uit en beargumenteerde dat de positie van het raadslid door de steeds zelfstandigere burger minder onafhankelijk was geworden, waardoor “bezinning” op de eigen representatieve rol door lokale politici noodzakelijk was. Om de volksvertegenwoordigende functie te verbeteren, deed de minister daarom vooral een beroep op de politieke partijen en de raadsleden zelf. De Vernieuwingsimpuls en het Actieprogramma Lokaal Bestuur zouden hen hierin ondersteunen. Na 2006 was de regering zich ervan bewust dat de structuurveranderingen voor het grootste deel doorgevoerd waren, maar de cultuurverandering nog achterbleef. De nadruk in het Actieprogramma kwam daarom meer op de verbetering van de volksvertegenwoordigende functie te liggen. Uit de analyse van dit Actieprogramma bleek dat de invulling van de volksvertegenwoordigende functie voornamelijk gezien werd als het contact tussen raadsleden en burgers. De brochures waren daarom vooral gericht op de praktische invulling van dit contact. Uit de woorden van de minister en

staatssecretaris bleek echter dat zij de bal nog steeds bij de gemeenten en raadsleden zelf legden, die zelf met de initiatieven uit het Actieprogramma aan de slag zouden moeten gaan.

In dit hoofdstuk is bezien in hoeverre de politiek-filosofische discussie zoals uiteengezet in het voorgaande hoofdstuk in het (empirisch) onderzoek uit de jaren negentig, het rapport van de commissie-Elzinga, de Wet Dualisering Gemeentebestuur, de Vernieuwingsimpuls en in het debat in de Tweede Kamer over de Wet Dualisering Gemeentebestuur naar voren is gekomen. Hoewel in de bestaande literatuur deze politiek-filosofische achtergrond wel in acht werd genomen, kon in de aanbevelingen van de commissie-Elzinga en de maatregelen in de Wet Dualisering Gemeentebestuur geen duidelijke politiek-filosofische invulling van het begrip onderscheiden worden. De invulling van de functie van het raadslid als volksvertegenwoordiger kon hierdoor op meerdere manieren worden opgevat. Ook in de Tweede Kamer beperkte het debat zich tot de praktische kant van de invoering van het dualisme. Het debat over de fundamentele basis van de volksvertegenwoordigende functie werd niet gevoerd, terwijl de politieke partijen, gezien hun ideologische verdeeldheid, waarschijnlijk verschillend zouden denken over de invulling van deze functie.

Het is de vraag of het raadslid na 7 maart 2002 uit de voeten kon met de aanbevelingen van de commissie-Elzinga en de doelstellingen die in de Wet Dualisering Gemeentebestuur gesteld werden. De ruimte voor praktische invulling van het raadslidmaatschap was groot en het initiatief werd vooral bij de politieke partijen en de raadsleden zelf gelegd. Met het oog op de verschillende ideologische benaderingen kan verwacht worden dat de uitwerking in de gemeenten van elkaar zal verschillen, maar wellicht boden de initiatieven van de Vernieuwingsimpuls uitkomst.

3. Uitwerking op het gemeentelijke niveau

Ruim tien jaar na de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur hebben zowel de nationale overheid als verschillende gemeenten de invoering van het dualisme geëvalueerd. Daarnaast is vanuit de wetenschappelijke hoek de invoering van de wet empirisch onderzocht. Op basis van de rapporten en artikelen die naar aanleiding van deze evaluaties zijn uitgebracht, wordt in dit hoofdstuk een beeld geschetst van de uitwerking van het dualisme in de gemeentelijke praktijk. Ook hier ligt de focus op de uitvoering van de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden. In het voorgaande hoofdstuk werd tenslotte de vraag gesteld of raadsleden met de aanbevelingen van de commissie-Elzinga en de hierop gebaseerde maatregelen van de regering uit de voeten zouden kunnen. Allereerst zullen, om dit te bezien, (empirische) onderzoeken vanaf het ‘algemene’ niveau bekeken worden, van onder meer Denters, Boogers en Tops. Daarnaast komen enkele evaluaties die in opdracht van de Rijksoverheid zijn uitgevoerd aan de orde. Ten slotte verplaatst het perspectief naar het gemeenteniveau en worden evaluatieonderzoeken van zes verschillende gemeenten geanalyseerd.

3.1 Algemene evaluaties

3.1.1 Berenschot (2004)

In de Wet Dualisering Gemeentebestuur werd bepaald dat voor 1 januari 2005 een evaluatieonderzoek naar de invoering van de wet uitgevoerd zou moeten zijn. De minister stelde hiertoe de eerder genoemde Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (commissie-Leemhuis) aan. De commissie-Leemhuis gaf het onafhankelijk adviesbureau Berenschot de opdracht om dit onderzoek uit te voeren. Op 8 november 2004 bracht Berenschot het rapport *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur* uit. Het doel van dit onderzoek was een beeld te schetsen van de invoering, werking en effecten van de invoering van het gedualiseerd bestuursstelsel in relatie tot het primaire doel van de wet: verduidelijking en verheldering van de bestuurlijke rollen binnen de gemeentelijke politiek. Hiervoor werd een literatuuronderzoek gedaan, een enquête uitgezet onder 249 griffiers, 307 raadsleden, 194 wethouders, 116 burgemeesters en 161 gemeentesecretarissen en werden

groepsgesprekken met deze bestuursorganen gevoerd. De steekproef was derhalve niet erg groot. De onderzoekscommissie van Berenschot vergeleek haar resultaten met de door de commissie-Elzinga gebruikte resultaten van eenzelfde soort onderzoek uit 1999.

De belangrijkste algemene conclusies uit het rapport-Berenschot waren dat de Wet Dualisering Gemeentebestuur weinig effect had gehad op de vitaliteit, de herkenbaarheid en de kwaliteit van de lokale gemeenten.⁸¹ Voorts was binnen de gemeenteraad weinig verandering opgetreden in de externe oriëntatie. Het grootste deel van de tijd besteedden raadsleden nog steeds aan raadgerelateerde activiteiten. De minste tijd werd door de raadsleden besteed aan activiteiten die betrekking hadden op de volksvertegenwoordigende functie, waarmee in dit rapport het contact tussen raadsleden en burgers bedoeld werd. De primaire focus van de raad was en bleef het gemeentehuis. Opvallend was dat door de raadsleden zelf wel een grote verandering werd ervaren en dat volgens henzelf de invoering van het dualisme het functioneren van de raad in sterke mate had beïnvloed. Raadsleden waren van mening dat ze door de dualisering meer ruimte hadden gekregen om hun volksvertegenwoordigende rol te vervullen.⁸² In het rapport van Berenschot was echter niet expliciet opgenomen wat raadsleden zelf onder deze volksvertegenwoordigende functie verstonden. Hoewel de onderzoekers dit koppelden aan het contact met burgers, is het de vraag of raadsleden dit zelf ook verstonden onder deze functie.

Voorts bleek uit het rapport-Berenschot dat de raad zich steeds meer bezighield met de kaderstellende functie. Dit is niet verrassend, aangezien de term pas sinds 2002 geïntroduceerd was. Het probleem was echter dat raadsleden te weinig inzicht hadden in de precieze uitleg van het begrip, waardoor het lastig was om hier een goede invulling aan te geven. Daarnaast bleek uit het rapport dat de controlerende functie van de raad nog niet goed uit de verf kwam, mede doordat nog geen heldere kaders meegegeven konden worden aan het college. Wel kwam het vaker voor dat wethouders en burgemeesters verantwoording aflegden aan de raad dan voorheen.⁸³

Op basis van het onderzoek van Berenschot kan geconcludeerd worden dat in 2004 nog geen sprake was van structurele veranderingen binnen de gemeentepolitiek. Ondanks dat de volksvertegenwoordigende functie in het rapport wel aan de orde

⁸¹ Berenschot (2004), *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur. Eindrapport*, 158.

⁸² Ibidem, 155

⁸³ Ibidem, 153.

kwam, miste een duidelijk definiëring van het begrip om conclusies aan de resultaten te kunnen verbinden. Hoewel raadsleden van mening waren dat ze met de invoering van het dualisme meer ruimte voor de uitvoering van deze functie hadden gekregen, was onduidelijk wat zij hier zelf precies onder verstonden.

Ten slotte moet opgemerkt worden dat het onderzoek van Berenschot vrij vroeg na de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur uitgevoerd werd.⁸⁴ Het is daarom niet geheel verwonderlijk dat de structuurveranderingen die de invoering Wet Dualisering Gemeentebestuur beoogde te bewerkstelligen nog niet volledig tot uiting was gekomen en dat de nieuwe functies van de raad nog niet optimaal ontwikkeld waren.

3.1.2 Commissie-Leemhuis (2004)

Naast het rapport van Berenschot kwam de commissie-Leemhuis in 2004 zelf met een evaluatierapport, *Aangelegd om in vrijheid te werken*.⁸⁵ Het doel van dit onderzoek was een tussenstand van de invoering van het dualisme te geven en te bezien of de juiste koers in de implementatie van dualisering nog werd aangehouden. Opvallend was dat de conclusies van de commissie-Leemhuis harder waren dan het eindoordeel van Berenschot. Volgens de commissie-Leemhuis was in de gemeenten zelf te weinig leiderschap en sturing geweest om de invoering van het dualisme tot een succes te maken. Hoewel vanuit de nationale overheid met behulp van de Vernieuwingsimpuls voldoende aandacht was besteed aan de implementatie van dualisering, werd binnen de gemeenten de verantwoordelijkheid hiervoor door niemand opgepakt.

Voorts was volgens de commissie-Leemhuis de veronderstelling van de regering dat de structuurwijzigingen (zoals het versterken van de controlefunctie van de raad) als een hefboom zouden werken voor de noodzakelijke cultuurveranderingen (die zouden leiden tot een verbeterde invulling van de volksvertegenwoordigende rol door raadsleden) te optimistisch.⁸⁶ Om de wet alsnog tot een succes te maken, zou door middel van flankerend beleid in het bijzonder gelet moeten worden op de toerusting van raadsleden. Raadsleden zouden daarnaast de cultuur van dualisering voornamelijk zelf actief eigen moeten maken.⁸⁷

⁸⁴ De Groot, *et al.*, 'Strengthening the Councillor as a Representative and Scrutiniser', 415.

⁸⁵ Rapport van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (2004), *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*, 18.

⁸⁶ Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*, 27.

⁸⁷ Idem.

3.1.3 De Groot, Denters en Klok (2007)

Aan de hand van een grootschalig raadsonderzoek dat in 2007 werd gehouden onder 1300 raadsleden uit 144 Nederlandse gemeenten, onderzochten De Groot, Denters en Klok in hoeverre de invoering van het dualisme had geleid tot een attitudeverandering van raadsleden met betrekking tot hun volksvertegenwoordigende functie. De auteurs bekeken de veranderingen in de volksvertegenwoordigende rol ten opzichte van de veranderingen in de controlerende rol van de raadsleden. De resultaten uit 2007 werden vergeleken met een eerder onderzoek uit 1999, dat ook door Berenschot en de commissie-Elzinga gebruikt was.

De Groot *et al* concludeerden dat een verschuiving te zien was in het belang dat raadsleden hechtten aan de vertegenwoordigende functie ('het vertegenwoordigen van burgers' en 'het uitleggen van raadsbeslissingen aan burgers') naar de controlefunctie ('het bepalen van beleidsuitgangspunten voor het college' en 'het controleren van het college').⁸⁸ Hoewel raadsleden in 2007 aan zowel de controle- als volksvertegenwoordigende functie meer belang hechtten dan in 1999, was het belang dat raadsleden aan de controlefunctie hechtten in 2007 aanzienlijk meer gestegen dan het belang dat zij hechtten aan de volksvertegenwoordigende functie.⁸⁹ De Groot *et al* vonden dit niet verrassend, aangezien de meeste (verplichte) maatregelen die de Wet Dualisering Gemeentebestuur gemeenten oplegde, gericht waren op het versterken van de controlefunctie.

Net als de commissie-Leemhuis concludeerden De Groot *et al* dat de veronderstelde cultuurverandering, gerelateerd aan de verbetering van de volksvertegenwoordigende functie en welke door middel van de structuurveranderingen bewerkstelligd zou moeten worden, was uitgebleven.⁹⁰ Het idee dat structuurveranderingen een bepaalde cultuurverandering met zich mee zouden brengen, was volgens De Groot *et al* wellicht een te vanzelfsprekende aanname geweest. De auteurs lieten zien dat om structurele veranderingen in organisaties door te kunnen voeren, het noodzakelijk was dat ook de houding van de betrokken individuen veranderde. Gebaseerd op theorieën van Putnam en Scharpf toonden de auteurs aan dat individuele attitudeverandering door middel van institutionele veranderingen echter een moeilijk en traag proces was. De effectiviteit

⁸⁸ De Groot *et al.*, 'Strengthening the Councillor as a Representative and Scrutiniser', 415.

⁸⁹ *Ibidem*, 418.

⁹⁰ *Ibidem*, 410.

van zulke institutionele veranderingen was bovendien niet altijd gegarandeerd omdat hervormingsprogramma's soms vastgeroeste waarden en normen moesten veranderen. Bovendien stond het ene individu hier welwillender tegenover dan het andere.⁹¹

Het onderzoek van De Groot *et al* liet daarentegen zien dat in het geval van het dualisme de roloriëntatie van raadsleden al iets was veranderd. Dit had voornamelijk betrekking op een sterkere oriëntatie op de controlefunctie. De doelstelling van de invoering van het dualisme was echter niet dat raadsleden meer belang zouden gaan hechten aan hun controlefunctie ten opzichte van hun volksvertegenwoordigende functie. Het was juist de vertegenwoordigende functie die verbeterd zou moeten worden, om de burger meer bij het lokale bestuur te betrekken. Wel beargumenteerden De Groot *et al* dat de externe oriëntatie van raadsleden iets was toegenomen.⁹² Onthouden moet echter worden dat dit vanuit het perspectief van de raadsleden zelf was. Hoe raadsleden hun volksvertegenwoordigende taken ('het vertegenwoordigen van burgers' en 'het uitleggen van raadsbeslissingen aan burgers') uitvoerden en de (veranderde) tijdsbesteding die hiermee gemoeid zou zijn, wordt in het onderzoek door middel van cijfers over bijvoorbeeld de tijdsbesteding buiten het gemeentehuis of aan het contact met burgers en maatschappelijke organisaties niet verduidelijkt.

3.1.4 Boogers, Tops en De Vries (2005)

Om een beter beeld van deze toegenomen externe oriëntatie van raadsleden te krijgen, is het daarom interessant het perspectief van de burger op de veranderingen die het dualisme met zich mee heeft gebracht te onderzoeken. Vanuit de VNG werd in 2005 onder 3400 burgers onderzoek gedaan naar de ervaringen van burgers met de lokale democratie na de invoering van het dualisme. Opgesteld door Boogers, Tops en De Vries werd in het rapport *Effecten van Dualisering voor Burgers* beschreven in hoeverre de doelstelling om het gemeentebestuur toegankelijker en herkenbaarder voor burgers te maken, behaald was.⁹³

Uit het onderzoek bleek dat drie jaar na de invoering van het dualisme er voor de burger weinig veranderd was met betrekking tot de lokale politiek.⁹⁴ Als er al veranderingen werden waargenomen, waren dat volgens de burgers voornamelijk

⁹¹ De Groot *et al.*, 'Strengthening the Councillor as a Representative and Scrutiniser', 410.

⁹² *Ibidem*, 415.

⁹³ Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie (2005), *Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?* (VNG Uitgeverij), 17.

⁹⁴ *Ibidem*, 34.

verslechtingen. Burgers waren in de enquête het meest negatief over de responsiviteit en toegankelijkheid van de lokale politiek. Burgers zouden te weinig invloed kunnen uitoefenen op het besluitvormingsproces en vonden dat raadsleden te weinig hun best deden om te weten wat onder de burgers leefde. Daarnaast was de lokale politiek te weinig herkenbaar. Ruim 50% van de ondervraagden wist geen wethouder of raadslid bij naam te noemen en voor ruim 60% van de ondervraagden was onduidelijk wie binnen het gemeentebestuur verantwoordelijk voor wat was.⁹⁵

Aan de hand van de resultaten concludeerden de auteurs dat het dualiseringsproces voornamelijk een interne operatie is geweest. Wel bleek dat in gemeenten waar extra maatregelen waren genomen om de externe oriëntatie van de lokale politiek te vergroten, de lokale politiek iets positiever geëvalueerd werd, hoewel deze verschillen niet groot waren.⁹⁶ Wat betreft deze extra maatregelen moest gedacht worden aan invoering van het burgerinitiatief, het raadssprekuur of een digipanel. Het invoeren van deze maatregelen zou volgens de auteurs derhalve wellicht beloond kunnen worden met positievere evaluaties van de lokale politiek op de lange termijn.

3.1.5 Denters (2012)

In 2012 werd door Denters eveneens het perspectief van de burger op de invoering van het dualisme belicht. Zijn artikel was gebaseerd op onderzoek dat werd gehouden onder 463 Nederlanders uit 53 gemeenten door het Institute for Innovation and Governance Studies (IGS) van de Universiteit Twente, in samenwerking met de VNG. Twee vragen stonden centraal, namelijk wat Nederlandse burgers als belangrijke aspecten van de rol van volksvertegenwoordigers zagen en hoe zij vanuit dit perspectief de kwaliteit en het functioneren van de raadsleden uit de eigen gemeente beoordeelden.

Denters beschreef de functie van het raadslid in vier rollen: het raadslid als vertrouwenspersoon, als afspiegeling van de bevolking, als vertegenwoordiger van de partij en als democratische waakhond.⁹⁷ Uit het onderzoek bleek dat de ondervraagden het meeste belang hechtten aan het raadslid als vertrouwenspersoon. Het item “rekening houden met wat er leeft onder de bevolking” werd door de meeste

⁹⁵ Vernieuwingsimpuls, *Effecten van dualisering voor burgers*, 30-35.

⁹⁶ Ibidem, 38.

⁹⁷ S.A.H. Denters (2012), ‘A dirty job that needs to be done! De rol van het raadslid in de ogen van Nederlandse burgers’, in: *Bestuurswetenschappen*, 66(3), 18.

mensen als belangrijkste ervaren.⁹⁸ Net als in het voorgaande onderzoek van Boogers, *et al* liet Denters zien dat de kennis van burgers over het lokale bestuur beperkt was. Uit het onderzoek van Denters bleek dat 40% van de ondervraagden geen naam van een raadslid wist te noemen. Omdat de vraag hierbij bovendien was of de overige 60% de juiste naam in gedachten hadden, lag de werkelijke namenkennis volgens Denters waarschijnlijk nog lager.⁹⁹

In de beoordeling van het functioneren van de raad gaf ruim de helft (55%) aan dat de raad voldoende tot ruim voldoende functioneerde, tegenover 21% die de raad onvoldoende vond functioneren. Wel werden de vier rollen allen beoordeeld met een magere zes. Ondervraagden waren met name ontevreden over de rol van het raadslid als democratische waakhond. Het ging hier om de mate waarin raadsleden rekening hielden met de inbreng van burgers en de mate waarin raadsleden zich inspanden voor mogelijkheden tot burgerparticipatie.¹⁰⁰

Omdat Denters deze resultaten vergeleek met onderzoeken uit 2004 en 1999, kon hij concluderen dat met de komst van het dualisme de beoordeling van raadsleden door burgers niet was verbeterd. Hoewel er duidelijke aanwijzingen waren dat de controlefunctie van de raad verbeterd was, had dit niet geleid tot een versterking van de volksvertegenwoordigende rol.¹⁰¹ Volgens de auteur had dit te maken met het gebrek aan helderheid onder raadsleden over wat onder de volksvertegenwoordigende rol zou moeten worden verstaan. Daarentegen bleek uit zijn onderzoek dat burgers daar zelf wel een helder idee over hadden: zij hechtten het grootste belang aan de rol van het raadslid als competente belangenbehartiger van het gemeentelijk belang. Het raadslid moest zicht hebben op wat er leefde in de samenleving, oog hebben voor de ontwikkelingen op de lange termijn en zich voor burgerparticipatie inzetten.¹⁰² Dit laatste kan gerelateerd worden aan de bevindingen van Boogers *et al*. Uit hun onderzoek bleek dat maatregelen met betrekking tot directe burgerinvloed hadden geleid tot een iets positievere evaluatie van het gemeentebestuur dan in gemeenten waar geen extra maatregelen genomen waren.

⁹⁸ Denters, 'A dirty job that needs to be done!', 20-21.

⁹⁹ *Ibidem*, 22.

¹⁰⁰ *Ibidem*, 23-24.

¹⁰¹ S.A.H. Denters (2012), 'De Raad beoordeeld! Oordelen van burgers over de raad als volksvertegenwoordiging', in: *Terug naar de toekomst. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2012* (SDU Uitgevers, Den Haag), 153.

¹⁰² *Idem*.

3.2 Gemeentelijke evaluaties

Na de onderzoeken die de invoering van het dualisme in het algemeen geëvalueerd hebben, zal in de volgende paragrafen zal het perspectief naar het gemeenteniveau verplaatsen. De zes gemeenten die hieronder geanalyseerd zullen worden, zijn geselecteerd op basis van het inwonersaantal. In de *Staat van het Bestuur 2012* is een onderverdeling van de Nederlandse gemeenten gemaakt naar aanleiding van het inwonersaantal, die leidend is geweest in de selectie van de gemeenten.

Aantal inwoners per 1-1-2012	Aantal gemeenten	Percentage
Minder dan 5.000	6	1,4%
5.000-20.000	146	35,2%
20.000-50.000	190	45,8%
50.000-100.000	47	11,3%
100.000 of meer	26	6,3%
Totaal	415	100%

Tabel 1 – Gemiddeld aantal inwoners gemeenten 2012

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012), *Staat van het bestuur 2012*.

Uit de 415 gemeenten die Nederland op 1 januari 2012 telde, zijn zes gemeenten geselecteerd. Deze zullen van groot naar klein behandeld worden. Uit de twee grootste categorieën (100.000 of meer en 50.000-100.000) is één gemeente gebruikt, de gemeente Eindhoven (217.225 inwoners) en de gemeente Helmond (88.801 inwoners). Uit de categorieën 20.000-50.000 en 5.000-20.000 zijn ieder twee gemeenten geselecteerd, gezien de grootte van de categorieën. Respectievelijk zijn dit Harderwijk (45.429 inwoners), Borger-Odoorn (25.859 inwoners), Gennep (17.367 inwoners) en Beemster (8.700 inwoners). Uit de kleinste categorie is geen gemeente geselecteerd om de praktische reden dat geen van deze zes gemeenten een evaluatieonderzoek naar de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur heeft uitgebracht.

3.2.1 Eindhoven

In de gemeente Eindhoven (217.225 inwoners) is in 2004 de evaluatie van de invoering van het dualisme door Prof. dr. A.F.A Korsten uitgevoerd. Door middel van observatie, raadpleging van vergaderstukken, gesprekken met fractievoorzitters,

collegeleden, gemeentesecretarissen, de griffier, het praesidium en ervaringen elders is zijn rapportage tot stand gekomen. Institutioneel gezien is de invoering van dualisering in de gemeente Eindhoven positief verlopen. De taakvervulling van raadsleden met betrekking tot kaderstelling, controle en de vertegenwoordigende rol kunnen echter nog verbeterd worden.¹⁰³ Vooral de volksvertegenwoordigende rol is niet versterkt. De oriëntatie van de raad is nog steeds meer intern dan extern gericht. De zogenaamde ‘dualiseringscultuur’ moet in Eindhoven nog verder groeien.

Korsten merkt in dit verband op dat de tijd van raadsleden te begrensd is om zich onder de burgers te mengen. Opvallend is dat volgens Korsten raadsleden niet zozeer zelf de straat op hoeven te gaan, maar dat zij zichzelf beter moeten organiseren om contact met de samenleving te onderhouden. Dit kan door middel van hoorzittingen zoals deze in de Tweede Kamer gehouden worden.¹⁰⁴ Burgers moeten volgens Korsten dus ook zelf actief de politiek opzoeken.

Ondanks de positieve toon in de evaluatie van de invoering van het dualisme in de gemeente Eindhoven, blijken de voornaamste taken van de raad nog onvoldoende uit de verf te komen. Vooral wat betreft de volksvertegenwoordigende functie is nog geen verbetering te zien. Wat betreft de institutionele maatregelen is vooruitgang te zien, maar van een cultuuromslag is nog geen sprake.¹⁰⁵

3.2.2 Helmond

In de gemeente Helmond (88.801 inwoners) is in 2004 een Werkgroep Dualisme ingesteld, bestaande uit raadsleden, een lid van het college, de griffier en de burgemeester. Op 4 december 2006 is door deze werkgroep een voortgangsrapportage over de staat van dualisering binnen het gemeentebestuur uitgebracht. De werkgroep is redelijk positief over de invoering van het dualisme in de gemeente Helmond. De raad is tevreden over de nieuwe vergaderstructuur en het kaderstellen, controleren en volksvertegenwoordigen zijn voldoende aan de orde gekomen in de werkzaamheden van de raadscommissies. Daarnaast hebben raadscommissies met regelmaat externe organisaties ontmoet en zijn zij op werkbezoek geweest.¹⁰⁶ Aandachtspunt is dat de raad zich meer moet richten op politiek relevante vraagstukken en de discussie meer tussen partijen onderling dan tussen de raad en het college moet plaatsvinden.

¹⁰³ A.F.A. Korsten (2004), *De Staat van de Dualisering in Eindhoven*, 4.

¹⁰⁴ Ibidem, 4-5.

¹⁰⁵ Ibidem, 4.

¹⁰⁶ Gemeente Helmond, Raadsvoorstel 10 (2006), *Voortgangsrapportage Werkgroep Dualisme*, 2.

Daarnaast moet de raad zich meer richten op de kaderstellende functie om zo het voortouw in het beleidsproces te nemen. Op deze manier kan de raad gelijktijdig invulling geven aan de volksvertegenwoordigende rol, omdat de raad zich dient te oriënteren op wat er speelt in de samenleving, alvorens kaders gesteld kunnen worden.¹⁰⁷

De nadruk ligt in deze rapportage dus op volksvertegenwoordiging en kaderstellen. De controlefunctie van de raad komt minder aan de orde. Voorts worden in de notitie verschillende concrete aanbevelingen gedaan om de burger meer bij het bestuur te betrekken. De focus in Helmond lijkt dus, nu de institutionele veranderingen grotendeels geïmplementeerd zijn, te verschuiven naar buiten. De volksvertegenwoordigende functie van raadsleden heeft in de gemeente Helmond voornamelijk betrekking op het signaleren van wat er speelt in de samenleving. Aan de hand hiervan kan de raad het beleidsproces en sturen en derhalve gelijktijdig invulling geven aan de kaderstellende functie.

3.2.3 Harderwijk

In de gemeente Harderwijk (45.429 inwoners) is door de Projectgroep Doorstart Dualisering, bestaande uit de burgemeester, een wethouder, raadsleden en ambtenaren, in juli 2005 onderzoek gedaan naar wat raadsleden, wethouders en ambtenaren van de doorwerking van het dualisme vinden. De enquête laat zien dat onder de respondenten veel verschillende ideeën over dualisering bestaan. Er is geen eenduidig beeld van wat het dualisme precies inhoudt, wat in de praktijk heeft geleid tot verschillende verwachtingen en misverstanden.

Verkleining van de afstand tussen burger en bestuur wordt door de ondervraagden als het voornaamste doel van dualisering gezien. In de verwezenlijking hiervan is echter geen duidelijke vooruitgang in te zien. De externe oriëntatie van raadsleden moet verbeterd worden, maar daarvoor is een cultuuromslag nodig die volgens de respondenten te lang duurt.¹⁰⁸ Het probleem is dat geen meetbare doelstellingen bekend zijn, wat het voor raad en college lastig maakt zich naar deze nieuwe cultuur te voegen.

¹⁰⁷ Gemeente Helmond, *Voortgangsrapportage Werkgroep Dualisme*, 3.

¹⁰⁸ Projectgroep Doorstart Dualisering (2005), *Enquête Dualisme Harderwijk. Resultaten van een onderzoek onder direct betrokkenen*, 6.

De raad blijkt de meest positieve houding ten opzichte van dualisering te hebben.¹⁰⁹ Raadsleden zijn zelf van mening dat zij meer tijd zijn gaan besteden aan het contact met burgers. Wethouders en de ambtelijke ondersteuning beoordelen de toename van het contact tussen de raad en de burgers daarentegen negatiever. Raadsleden vinden verder dat de kaderstellende en de controlefunctie versterkt zijn, maar dat het nog niet duidelijk is hoe hier in abstracte vormen precies invulling aan gegeven kan worden.

Uit deze evaluatie wordt vooral duidelijk dat de percepties van de verschillende betrokkenen (wethouders, raadsleden en ambtenaren) met betrekking tot de invoering van het dualisme van elkaar verschillen. De uiteenlopende ideeën over het dualisme leiden tot verwarrende situaties, hetgeen met name invloed heeft op de beoogde cultuuromslag. Er moet in de gemeente Harderwijk volgens de projectgroep meer helderheid komen over de gewenste ontwikkelrichting, zodat iedereen dezelfde doelen voor ogen zal hebben.¹¹⁰

3.2.4 Borger-Odoorn

In de gemeente Borger-Odoorn (25.859 inwoners) is de invoering van dualisering in 2007 geëvalueerd. Het rapport is gepresenteerd uit naam van de griffier. In de evaluatie is slechts onderzoek gedaan naar de institutionele veranderingen, zoals de instelling van de griffier, de nieuwe onderlinge verhoudingen en de werkwijze van het presidium.¹¹¹ De vragen zijn daarom vooral gericht op de werkwijze binnen de gemeentepolitiek, zoals de vergaderstructuur, het commissiesysteem en de kwaliteit van raadsstukken. Begrippen als controle, kaderstelling en de vertegenwoordigende functie komen in het rapport niet voor. Hoewel het hierdoor lastig is conclusies te trekken over de uitwerking van deze functies, kan wel geconcludeerd worden dat de focus in de gemeente Borger-Odoorn voornamelijk intern is en het dualisme gericht is op de institutionele hervormingen. De doelstelling van de Wet Dualisering Gemeentebestuur was volgens dit evaluatierapport dan ook (slechts) de veranderende posities van de raad en het college.¹¹² De ideeën met betrekking tot het bevorderen van de transparantie binnen het gemeentebestuur en het betrekken van de burger bij

¹⁰⁹ Projectgroep Doorstart Dualisering, *Enquête Dualisme Harderwijk*, 21.

¹¹⁰ Ibidem, 22.

¹¹¹ Gemeente Borger-Odoorn (2007), *Omzien naar dualisme. Evaluatie naar verschillende aspecten van het dualisme in de gemeente Borger-Odoorn*, 15.

¹¹² Ibidem, 3.

de lokale politiek lijken derhalve aan de gemeente Borger-Odoorn voorbij te zijn gegaan.

3.2.5 Gennep

In de gemeente Gennep (17.367 inwoners) is in 2009 een evaluatie van de invoering van dualisering opgesteld door de Rekenkamercommissie, in samenwerking met twee academici: Prof. dr. ir. F. Heemstra en Drs. W. Gouw. De evaluatie is gehouden onder raadsleden, wethouders, de burgemeester, de griffier, de gemeentesecretaris en ambtenaren. De doelstellingen van de invoering van het dualisme worden in Gennep geformuleerd als een impuls om de gemeenteraad te laten functioneren als politiek forum, het versterken van de volksvertegenwoordigende rol van de raad en het vergroten van de herkenbaarheid van het lokaal bestuur voor de burgers.¹¹³ De meeste respondenten beschouwen “het bevorderen van de heldere verhoudingen tussen raad en college” als voornaamste doel van dualisme.

Uit de evaluatie blijkt dat het dualisme nog niet volledig tot uiting is gekomen in de gemeente Gennep. De belangrijkste conclusie is dat zowel de kaderstellende, de controle- en de volksvertegenwoordigende functie van de raad nog onvoldoende ontwikkeld zijn. Wat betreft de kaderstellende rol wordt vastgesteld dat dualisering in feite niets nieuws heeft gebracht. Ook de controlefunctie is niet verbeterd. De afstand tussen raad en college is niet vergroot en ondanks dat het instrumentarium aanwezig is, wordt hiervan in Gennep amper gebruik gemaakt.¹¹⁴ Daarentegen is een groot deel van de respondenten van mening dat de (intensieve) samenwerking tussen raad en college wél goed is. Ten slotte is ook de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden niet verbeterd. De tijd die raadsleden hebben om de wijk in te gaan is nog net zo weinig als voor de invoering van het dualisme, hoewel de raadsleden wel aangeven dat zij weten wat leeft onder de burgers. Uit de enquête blijkt dat het raadslid zelf van mening is dat hij voldoende initiatief neemt om de burger te betrekken bij het gemeentelijk beleid.

¹¹³ Rekenkamercommissie Gemeente Gennep (2009), *Effectiviteit dualisering in de gemeente Gennep*, 9.

¹¹⁴ *Ibidem*, 37-38.

3.2.6 Beemster

In de gemeente Beemster (8.700 inwoners) is een korte evaluatie van de invoering van dualisering in 2004 opgesteld. De evaluatie werd uitgevoerd door de zogenaamde commissie-Duaal.

De doelstellingen van dualisering zijn in het rapport helder geformuleerd: een duidelijkere rolverdeling tussen raad en college om de herkenbaarheid van het lokale bestuur en het politieke karakter ervan te verbeteren. Wat betreft de gemeenteraad stonden volgens de commissie drie punten centraal: versterking van de volksvertegenwoordigende, de kaderstellende en de controlerende rol.¹¹⁵ Uit de evaluatie blijkt dat in de gemeente Beemster voornamelijk institutionele en praktische wijzigingen hebben plaatsgevonden. Zo is er een raadsgriffier ingesteld en is de tafelschikking bij raadsvergaderingen veranderd. Hervormingen als het instellen van een rekenkamer en veranderde vaststelling van de agenda waren wel de intentie, maar zijn binnen het gemeentebestuur van Beemster niet van de grond gekomen.

Wat betreft de volksvertegenwoordigende functie van de raad zijn geen concrete maatregelen doorgevoerd, ondanks dat dit wel als één van de doelstellingen genoemd is. Wel is door middel van het instellen van spreekrecht voor burgers in de raadsvergadering gepoogd de lokale politiek te verlevendigen. Uit cijfers blijkt dat hier in 2003 14 keer gebruik van is gemaakt.¹¹⁶

3.3 Conclusie

Uit vrijwel alle evaluatierapporten, zowel vanuit de verschillende gemeenten als vanuit de rijksoverheid, blijkt dat de implementatie van het dualisme in het gemeentebestuur nog niet de resultaten laat zien die de regering bij de invoering voor ogen had. Er zijn verschillende aanwijzingen dat de positieve toon van de staatssecretaris in de *Staat van de Dualisering* uit het vorige hoofdstuk in twijfel getrokken moet worden.

Op basis van de bovenstaande evaluaties kunnen een aantal conclusies worden getrokken over de invoering van het dualisme. Allereerst is duidelijk dat gemeenten in de interpretatie en invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur veel vrijheid hebben gekregen. Uit de verschillende evaluatierapporten blijkt dat in vrijwel elke gemeente de nadruk op verschillende aspecten is gelegd en dat nergens de

¹¹⁵ Gemeente Beemster (2004), *Evaluatie dualisering gemeentebestuur in Beemster*, 1.

¹¹⁶ *Ibidem*, 3.

doelstellingen hetzelfde verwoord zijn. Voorts zijn in de gemeenten verschillende onderdelen van de invoering van het dualisme geëvalueerd, op verschillende momenten. De invoering van het dualistisch stelsel heeft zich in elke gemeente op zijn eigen manier ontwikkeld. Waar in de gemeente Helmond bijvoorbeeld de focus in 2004 al naar buiten verschuift, is de gemeente Borger-Odoorn in 2007 nog louter bezig met de institutionele wijzigingen.

Ten tweede blijkt uit zowel de algemene onderzoeken als de gemeentelijke evaluaties dat de invoering van het dualisme vooral een interne operatie is geweest. Dit is niet verrassend, aangezien de verplichte maatregelen in de Wet Dualisering Gemeentebestuur voornamelijk gericht waren op het versterken van de controlefunctie van de raad. De volksvertegenwoordigende functie van de raad is vrijwel nergens voldoende ontwikkeld en de externe oriëntatie van raadsleden is slechts ten dele toegenomen. Het is hier bovendien van belang in het achterhoofd te houden vanuit welk perspectief gekeken wordt. Raadsleden zijn over het algemeen positiever over de invoering van het dualisme en hebben het idee dat zij meer ruimte voor de volksvertegenwoordigende functie hebben gekregen. Burgers merken hier echter nog weinig van en zijn met name negatief over de manier waarop raadsleden burgerparticipatie faciliteren en oog hebben voor wat er speelt in de samenleving.

De nog onvoldoende ontwikkeling van de volksvertegenwoordigende functie heeft met name te maken met het feit dat deze functie vanuit de regering te onduidelijk is geformuleerd om bepaalde doelstellingen voor dit aspect te stellen. In de praktijk kunnen gemeenten hier maar met moeite mee uit de voeten. Engels geeft aan dat de regering de begrippen dualisme en (lokale) democratie teveel vermengd heeft.¹¹⁷ Via ontvlechting van de raad en het college en daarmee van politiek en bestuur had een meer toegankelijk en herkenbaar gemeentebestuur moeten ontstaan. De betrokkenheid van de burger bij het lokale bestuur zou hiermee vergroot worden, mits volgens Engels aan de volksvertegenwoordigende rol door de raad een “moderne” inhoud gegeven zou worden. Deze moderne inhoud hield in een dualistisch stelsel in dat de raad de wijken in moest.¹¹⁸ Dat was volgens Engels verkeerd. Volgens hem zaten burgers hier niet op te wachten en had de versterking van de relatie tussen het gemeentebestuur en de burger nooit een doelstelling van de

¹¹⁷ J.M.W. Engels (2012), ‘Tien jaar dualisering: naar een volwassen lokaal bestuur’, in: *Bestuurswetenschappen*, 66(5), 29.

¹¹⁸ Idem.

Wet Dualisering Gemeentebestuur moeten zijn. Uit de geraadpleegde onderzoeken blijkt inderdaad dat de externe oriëntatie van raadsleden nog amper verbeterd is en dat de invoering van het dualisme voor de burger nog weinig effect heeft gehad.

De volksvertegenwoordigende functie van raadsleden wordt in veel onderzoeken gerelateerd aan het contact tussen raadsleden en de samenleving. Het echter de vraag of de mate van contact tussen burger en raadslid wel de juiste maatstaf is om de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden mee te beoordelen. Hoewel het van belang is dat raadsleden zicht hebben op wat er in de samenleving speelt, hoeft meer contact met de burger nog niet gelijk te staan aan het ‘beter’ uitvoeren van de volksvertegenwoordigende functie. De vraag is wat het raadslid doet na het contact met de burger: op welke manier neemt hij deze eisen en wensen mee in de raadsvergadering? Hiermee staat opnieuw het in het eerste hoofdstuk geformuleerde vraagstuk met betrekking tot de volksvertegenwoordigende functie centraal. Deze theoretische achtergrond van de volksvertegenwoordigende functie wordt echter in geen van de evaluatierapporten in acht genomen.

Ten slotte is het interessant te zien dat in geen enkele gemeentelijke evaluatie is verwezen naar de grootschalige campagne van de overheid: de Vernieuwingsimpuls of het Actieprogramma Lokaal Bestuur. De commissie-Leemhuis gaf aan dat één van de oorzaken van de nog onvoldoende uitwerking van het dualisme binnen het gemeentebestuur is dat, ondanks deze campagne, binnen de gemeenten niemand de verantwoordelijkheid op zich heeft genomen om het dualisme succesvol in te voeren. Door de vrijheid die de regering de gemeenten in de implementatie van het dualisme bood zijn de initiatieven vanuit de Vernieuwingsimpuls binnen gemeenten niet integraal opgepakt. Voorts was door de onduidelijke definiëring van begrippen door de regering binnen de gemeenten geen goed beeld van de doelstellingen van het dualisme. Het gevolg is dat de institutionele wijzigingen inmiddels zijn ingevoerd, maar dat de beoogde cultuurwijziging tot nog toe uitblijft.

4. Conclusie en discussie: Terug naar het politiek-filosofische debat

In dit onderzoek stond de volksvertegenwoordigende functie van lokale politici met betrekking tot de invoering van het dualistisch stelsel in de gemeentepolitiek centraal. Hieronder zal de koppeling tussen de voorgaande hoofdstukken gemaakt worden. Met het oog op de theoretische kennis uit het eerste hoofdstuk, zal door middel van de analyses uit de twee daarop volgende hoofdstukken bezien worden in hoeverre raadsleden door de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur gestalte hebben kunnen geven aan hun volksvertegenwoordigende functie, om uiteindelijk een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag: *Op welke manier zijn de aanbevelingen van de commissie-Elzinga en de maatregelen in de daaruit voortvloeiende Wet Dualisering Gemeentebestuur met betrekking tot de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden sinds 2002 in de Nederlandse lokale politieke praktijk tot uiting gekomen?*

4.1 Invoering van het dualisme

Uit de evaluatieonderzoeken uit het voorgaande hoofdstuk kan geconcludeerd worden dat de Wet Dualisering Gemeentebestuur in de praktijk nog niet de uitwerking heeft gehad die de commissie-Elzinga en de regering voor ogen hadden. Belangrijke doelstellingen van de commissie-Elzinga waren het lokale bestuur transparanter te maken en de burger meer bij de gemeentepolitiek te betrekken. Het middel hiertoe werd voornamelijk gezocht in het versterken van de controlefunctie van de raad, waarmee de commissie-Elzinga en vervolgens de regering verwachtten dat de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden verbeterd zou worden. Met een versterkte controlefunctie zouden raadsleden afstappen van de beleidsmatige kant van de gemeentepolitiek. Op deze manier zou meer tijd voor hen vrijkomen om zich buiten het gemeentehuis te bevinden en het contact met burgers te vergroten. Raadsleden zouden zich hier zelf actief voor moeten inzetten en zelf hun externe oriëntatie moeten vergroten. Voorts zou de lokale politiek verlevendigen en voor de burger interessant worden.

Uit de evaluatierapporten en uitgevoerde onderzoeken blijkt dat ruim tien jaar na de invoering van het dualisme deze doelstellingen slechts ten dele bereikt zijn. Van de drie functies die met de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur

centraal gesteld zijn, te weten de controle-, kaderstellende en volksvertegenwoordigende functie, komt op dit moment alleen de eerste goed uit de verf. Wat de controlefunctie betreft hoeft dualisering derhalve niet helemaal als een mislukking beschouwd te worden. De controlefunctie van de raad is versterkt en de raad kan zich tegenwoordig zelfstandiger opstellen tegenover het college. Uit onderzoek van De Groot *et al* is gebleken dat ten gevolge hiervan raadsleden meer belang zijn gaan hechten aan hun controlefunctie ten opzichte van hun volksvertegenwoordigende functie. De versterking van de volksvertegenwoordigende functie was echter een van de belangrijkste doelstellingen van de commissie-Elzinga, waarvoor het versterken van de controlefunctie in feite als middel werd gezien. Met de focus op institutionele hervormingen lijkt het er daarom op dat de commissie-Elzinga zijn doel voorbij geschoten is.

Hoewel uit het onderzoek van Berenschot en enkele gemeentelijke evaluaties bleek dat raadsleden het idee hebben dat zij sinds de invoering van het dualisme meer tijd besteden aan de volksvertegenwoordigende functie, lieten Denters en Boogers *et al* zien dat burgers hier nog weinig van merken. De invoering van het dualisme heeft de problemen die in de jaren negentig werden gesignaleerd nog nauwelijks opgelost. De tevredenheid van de burger over zijn volksvertegenwoordigers is niet verbeterd en uit de (gemeentelijke) evaluatierapporten blijkt dat het dualisme voornamelijk een interne operatie is geweest. De externe oriëntatie van raadsleden is in elke onderzochte gemeente nog een aandachtspunt.

De voornaamste reden voor de tegenvallende resultaten van de invoering van het dualisme is volgens Boogers en Schrooten dat op het moment van invoering nog te onduidelijk was wat dualisme precies inhield. Door de vrijheid die gemeenten kregen in de definiëring van begrippen en de invoering van maatregelen, werden deze overal verschillend geïnterpreteerd.¹¹⁹ Uit de Kamerverslagen blijkt dat de regering deze vrijheid niet helemaal zonder opzet gegeven heeft. Raadsleden moesten zich zelf “bezinnen” op hun volksvertegenwoordigende functie en meerdere malen werd genoemd dat hier een belangrijke rol voor de politieke partijen lag. Verwacht werd dat met de structuurveranderingen uiteindelijk een cultuuromslag bewerkstelligd zou worden. Ter verbetering van de volksvertegenwoordigende functie waren daarom

¹¹⁹ M. Boogers en M. Schrooten (2012), ‘Dualisme en de doorontwikkeling van het lokaal bestuur’, in: *Terug naar de toekomst. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2012* (SDU Uitgevers), 9.

slechts randvoorwaarden gesteld. Voorts zouden de Vernieuwingsimpuls en het Actieprogramma Lokaal Bestuur hierbij ter ondersteuning dienen.

Zoals de commissie-Leemhuis aangaf had de vrijheid die de gemeenten werd geboden echter tot gevolg dat binnen de gemeente door niemand de verantwoordelijkheid werd opgepakt om het dualiseringsproces met betrekking tot de volksvertegenwoordigende functie tot een succes te brengen. Uit de evaluatierapporten blijkt dat de aanbevelingen van de commissie-Elzinga en de regering te kort schoten in het duidelijk stellen van doelstellingen waar gemeenten mee uit de voeten konden. Hoewel de aanbevelingen wat betreft de controlefunctie helder waren, misten zowel de kaderstellende en de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden voldoende uitwerking. Het idee dat de voorgestelde structuurveranderingen als hefboom voor een cultuurverandering zouden werken was wellicht een te vanzelfsprekende aanname geweest. Zowel commissie-Elzinga als de regering gingen ervan uit dat wanneer raadsleden hun attitude zouden bijstellen, zij hun volksvertegenwoordigende functie als vanzelf beter zouden vervullen.

Het is opvallend dat de commissie-Elzinga een groot accent legde op het belang van de raad als volksvertegenwoordigend orgaan. De onderbouwing van de hele dualiseringsoperatie leek hier in feite op te berusten.¹²⁰ Zoals Engels betoogt is de vraag echter in hoeverre de regering het bij het juiste eind had om de invoering van het dualisme als het geschikte middel te zien om de volksvertegenwoordigende functie te verbeteren. Bovendien is de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden veelal uitgelegd in het contact dat zij met burgers onderhouden. Ook hierbij kan men zich afvragen wat dit in feite met dualisme te maken heeft. Dat raadsleden contact met de samenleving moeten hebben staat buiten kijf. Op die manier krijgen zij een beeld van de problemen en ideeën die in de samenleving spelen en kunnen zij dit verwoorden in de politieke arena. Maar was dit niet evengoed nodig geweest ten tijde van het monisme? Was de invoering van het dualisme wel het juiste middel om de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden te versterken?¹²¹

¹²⁰ S. Munneke (2012), 'De normatieve zwakte van het gemeentelijk dualisme', in: *Terug naar de toekomst. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2012* (SDU Uitgevers, Den Haag), 98.

¹²¹ M. Schrooten en E. Meurs (2012), 'Interview met Dick de Cloe: Volksvertegenwoordiger zijn leer je nooit af', in: *Terug naar de toekomst. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2012* (SDU Uitgevers, Den Haag), 50.

4.2 Het belang van het politiek-filosofische debat

Meerdere malen is in dit onderzoek aangetoond dat ‘volksvertegenwoordiger’ een lastig begrip is. In de meeste evaluatieonderzoeken wordt deze functie gemeten aan de hand van de externe oriëntatie van raadsleden en de hoeveelheid tijd die zij besteden aan het contact met burgers en maatschappelijke organisaties. Slechts zelden wordt echter aandacht besteed aan wat de politiek-filosofische achtergrond van dit begrip eigenlijk is en welk effect dit kan hebben op de uitvoering van deze functie in de praktijk.

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek is de theoretische achtergrond van de volksvertegenwoordigende functie uiteen gezet. De basis van het begrip ‘volksvertegenwoordiger’ ligt in twee klassieke theorieën, die naar mijn idee tegenwoordig nog steeds onderdeel van de discussie zouden moeten uitmaken. De ideologische opvatting die een raadslid met betrekking tot de volksvertegenwoordigende functie heeft, is hoe dan ook bepalend voor de manier waarop hij deze functie zal vervullen. Het zijn immers politieke opvattingen. Over de invulling van de volksvertegenwoordigende functie zal vanuit de liberale theorie anders gedacht worden dan vanuit de collectivistische theorie. Wanneer hierbij de ideeën van Schumpeter betrokken worden, kan zelfs beargumenteerd worden dat de volksvertegenwoordiger maar beter niet naar de opvattingen van het volk kan luisteren. Men dient ‘slechts’ te vertrouwen op de wijsheid van de vertegenwoordigers zelf. Ook Thorbecke hing de liberale visie aan. Zijn idee werd uiteindelijk in de grondwet van 1848 vertaald in het handelen van volksvertegenwoordigers zonder last of ruggespraak. Volgens Thorbecke was de volksvertegenwoordiger geen directe belangenbehartiger die vooral opkwam voor de belangen van zijn kiezers. Hij diende zich in plaats daarvan op te stellen als gemachtigde van zijn kiezer. De vertegenwoordiger moest in nauw contact met de achterban staan en weten wat er onder hen leefde. Waar mogelijk diende hij daar rekening mee te houden, maar hij moest vooral gebruik maken van zijn eigen kennis, inzicht en ervaring. Op basis daarvan nam hij namens zijn achterban deel aan het debat met de andere vertegenwoordigers.¹²²

Natuurlijk moet gerealiseerd worden dat deze 19^e-eeuwse opvatting van Thorbecke tegenwoordig niet meer vanzelfsprekend opgaat. De burger is mondiger,

¹²² Denters, ‘De Raad beoordeeld!’, 146.

politiek bewuster en wenst meer invloed op de politiek te kunnen uitoefenen dan door slechts eens in de vier jaar te stemmen.¹²³ Des te belangrijker is het om het debat over de invulling van de volksvertegenwoordigende functie op dit moment opnieuw te voeren. De liberale visie van Thorbecke is, ondanks het schrappen van de term ‘zonder ruggespraak’, immers nog steeds leidend in onze Grondwet. Het is dan ook de vraag waar we tegenwoordig van uit gaan: op welke manier moeten onze volksvertegenwoordigers zich opstellen? Bovendien moet men zich afvragen in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om voor volksvertegenwoordigers van verschillende politieke partijen met verschillende ideologische opvattingen vast te stellen hoe zij de volksvertegenwoordigende functie zouden moeten invullen. Aangetoond is dat de huidige politieke partijen uiteenlopende visies op de invulling van de volksvertegenwoordigende functie hebben, al benoemen zij deze niet letterlijk in het politieke debat. Er lijkt op deze manier consensus te bestaan over wat het begrip ‘volksvertegenwoordiger’ inhoudt, maar gezien de ideologische verschillen kan verwacht worden dat hier binnen de politiek verschillende opvattingen over bestaan. Het Nederlandse politieke debat richt zich echter voornamelijk op de praktische zaken omtrent de volksvertegenwoordigende functie, waarbij de theoretische discussie achterwege blijft. Naar mijn idee is het de vraag of het wel mogelijk is om richtlijnen op te stellen voor de ‘verbetering’ van de volksvertegenwoordigende rol. Want wie bepaalt wanneer de volksvertegenwoordigende functie ‘juist’ wordt uitgevoerd? Het blijft een politieke vraag.

In de evaluatieonderzoeken wordt de volksvertegenwoordigende functie vaak gerelateerd aan het contact van raadsleden met de samenleving. Met de Vernieuwingsimpuls is eveneens voornamelijk aandacht besteed aan het stimuleren en versoepelen van contact tussen raadsleden en burgers. Wanneer een raadslid veel tijd aan contact met burgers besteed, is het idee dat de volksvertegenwoordigende rol beter vervuld wordt dan wanneer de politicus zich zelden buiten de muren van het gemeentehuis bevindt. Contact met burgers is echter niet de juiste graadmeter voor het goed of slecht uitvoeren van de volksvertegenwoordigende functie. Zowel de liberale als de collectivistische theorie spreken zich niet uit over de tijdsbesteding van de volksvertegenwoordiger aan het contact met de samenleving. De vraag is hoe de

¹²³ P. Dekker en M. Hooghe (2003), ‘De burger-nachtwaker. Naar een informalisering van de politieke participatie van de Nederlandse en Vlaamse bevolking’, in: *Sociologische Gids*, 2, 172.

volksvertegenwoordiger met de informatie uit de samenleving omgaat. Beide theorieën betogen dat de vertegenwoordiger op de hoogte moet zijn van wat onder zijn achterban leeft. Hoe hij vervolgens met deze kennis omgaat, is een vraag die door beide visies verschillend wordt beantwoord. Het antwoord komt uiteindelijk tot uiting in het gedrag van de volksvertegenwoordiger als lasthebber of als gemachtigde. Hiermee komen we bij de kernvraag waar de volksvertegenwoordigende functie om draait: hoe gaat de volksvertegenwoordiger om met de kennis die hij heeft over wat er in de samenleving speelt? Blijft hij, zonder rekening te houden met het algemeen belang, de eisen en wensen van de burgers verdedigen binnen de raad, of maakt hij gebruik van zijn eigen kennis en ervaring om te bepalen of deze wensen en eisen wel dusdanig van belang zijn om te blijven verdedigen in het politieke debat?

Engels beargumenteert dat om een zogenaamde “jukebox-democratie” (u vraagt, wij draaien) te voorkomen, raadsleden ook ‘nee’ moeten kunnen zeggen. De raad is volgens hem het platform waar afwegingen uit het oogpunt van algemeen belang gemaakt moeten worden.¹²⁴ Raadsleden moeten zich dus los kunnen maken van de wil en de eisen van hun achterban, om het algemeen belang te kunnen dienen. Het is echter interessant om te zien dat in veel gemeenten juist initiatieven genomen worden om de burger in het lokale bestuur te betrekken, door ze bijvoorbeeld inspraak te geven in raadsvergaderingen. De vraag is dan, of het voor raadsleden nog mogelijk is om zich te distantiëren van hetgeen zijn kiezer van hem vraagt en zich boven alles op het algemeen belang te richten.

Kortom, de *mandate-independence* controverse van Pitkin blijft een spanning die in de huidige politieke praktijk merkbaar of onmerkbaar aanwezig zal zijn. Tegengestelde belangen zoals het algemeen belang, het partijbelang en het belang van de achterban veroorzaken lastige afwegingen waar raadsleden in elke raadsvergadering mee te maken hebben.¹²⁵ Initiatieven om de volksvertegenwoordigende functie te ‘verbeteren’ moeten daarom goed doordacht en duidelijk beargumenteerd worden. De onduidelijke uitwerking van de volksvertegenwoordigende functie door de commissie-Elzinga brengt een moeilijk werkbare praktijk voor raadsleden met zich mee, die naar mijn idee een van de

¹²⁴ Engels, ‘Tien jaar dualisering’, 30.

¹²⁵ A. Tonca (2012), ‘De Volksvertegenwoordiger’, in: *Terug naar de toekomst. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2012* (SDU Uitgevers, Den Haag), 46.

oorzaken is van de onvoldoende uitwerking van dit aspect van het dualisme in de gemeentepolitiek.

Voordat over verbetering en maatregelen met betrekking tot de volksvertegenwoordigende functie kan worden gesproken, is het naar mijn idee dus noodzakelijk terug te keren naar de politiek-filosofische discussie die aan deze functie ten grondslag ligt. Men dient te bepalen wat tegenwoordig eigenlijk precies bedoeld wordt met de ‘volksvertegenwoordigende functie’. Wat zijn de eisen waar een ‘volksvertegenwoordiger’ aan dient te voldoen om zijn functie ‘juist’ uit te voeren? Door het voeren van deze discussie zullen de verschillende ideologische benaderingen aan het licht komen en zal duidelijk worden in welke mate eigenlijk consensus bestaat onder politieke partijen over de invulling van de functie. Bovendien zal duidelijk worden dat het wellicht niet eens mogelijk is bepaalde maatregelen tot het ‘verbeteren’ van deze functie door te voeren. Voorts dienen we dus te bepalen of het wenselijk is en op welke manier hier bepaalde maatstaven en richtlijnen aan gekoppeld kunnen worden.

4.3 Aanzet tot vervolgonderzoek

In dit onderzoek is qua tijd- en ruimtegebrek slechts een analyse van secundaire evaluatierapporten mogelijk geweest. Met de theoretische kennis die in dit onderzoek is gepresenteerd, zou het interessant zijn het onderzoek te vervolgen met empirisch onderzoek onder raadsleden naar de uitvoering van de volksvertegenwoordigende functie in de praktijk. Op die manier kan gezien worden wat raadsleden zelf onder de volksvertegenwoordigende functie verstaan, wat hun politieke opvattingen over het uitvoeren van deze functie zijn, of zij zich bewust zijn van de verschillende benaderingen die over de functie bestaan en in hoeverre zij hier bewust of onbewust naar handelen. Verondersteld kan worden dat VVD-raadsleden zich anders opstellen in raadsvergaderingen dan hun SP-collega’s. Op deze manier kan een beter beeld gecreëerd worden wat de opvattingen in de lokale politiek zijn over de volksvertegenwoordigende functie. Voorts kan zo meer inzicht gewonnen worden in de vraag of het mogelijk en wenselijk is om op nationaal niveau maatregelen te in te voeren ter bevordering van deze functie. Ten slotte kan op deze manier gezien worden hoe wetgeving op dit gebied wel of niet kan bijdragen aan de toenadering van de burger en bestuur op lokaal niveau.

6. Literatuur

Gedrukte bronnen

- Berg, J.Th.J. van den (2009), 'Humeurig volk, rusteloze politiek', in: *Humeurig volk, rusteloze politiek. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2009* (SDU Uitgevers, Den Haag).
- Boogers, M. en M. Schrooten (2012), 'Dualisme en de doorontwikkeling van het lokaal bestuur', in: *Terug naar de toekomst. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2012* (SDU Uitgevers), 9-14.
- Castenmiller, P.G. (1994), *Onverschillige democratie: betrokkenheid bij de lokale politiek* (Het Spinhuis, Amsterdam).
- Dahl, R.A. (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy, Autonomy vs. Control*, (Yale University Pressen, New Haven & London).
- Dekker, P. en M. Hooghe (2003), 'De burger-nachtwaker. Naar een informalisering van de politieke participatie van de Nederlandse en Vlaamse bevolking', in: *Sociologische Gids*, 2, 156-181.
- Denters, S.A.H. en P.A.Th.M. Geurts ed. (1998), *Lokale democratie in Nederland. Burgers en hun gemeentebestuur* (Uitgeverij Coutinho, Bussum).
- Denters, S.A.H., M. de Groot en P.J. Klok (2009), 'Representatie in de lokale democratie', in: *Humeurig volk, rusteloze politiek. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2009* (SDU Uitgevers, Den Haag), 38-55.
- Denters, S.A.H., M. De Groot & P.J. Klok (2011), "'Staan voor' en 'gaan voor' ...: vertegenwoordiging in de lokale democratie', in: R.B. Andeweg en J.J.A. Thomassen ed., *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie* (Leiden University Press, Leiden) 369-383.
- Denters, S.A.H. (2012), 'De Raad beoordeeld! Oordelen van burgers over de raad als volksvertegenwoordiging', in: *Terug naar de toekomst. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2012* (SDU Uitgevers, Den Haag), 145-156.
- Denters, S.A.H. (2012), 'A dirty job that needs to be done! De rol van het raadslid in de ogen van Nederlandse burgers', in: *Bestuurswetenschappen*, 66(3), 14-34.

- Derksen, W. en A.F.A. Korsten (1985), *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde* (Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn).
- Engels, J.W.M. (2012), 'Tien jaar dualisering: naar een volwassen lokaal bestuur', in: *Bestuurswetenschappen*, 66(5), 21-31.
- Groot, M. de, S.A.H. Denters en P.J. Klok (2010), 'Strengthening the Councillor as a Representative and Scrutiniser: the Effects of Institutional Change on Councillors' Role Orientations in the Netherlands', *Local Government Studies*, 36(3), 401-423.
- Jong, R. de (1999), *Van Standspolitiek naar Partijloyaliteit. Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1887*, (Verloren, Hilversum).
- Kaap, H. van der (2006), *Politieke Representatie en Lokale Democratie* (Universiteit Twente, Enschede).
- Lijphart, A. (1995), 'Civic politics and democratic institutions: a plea for the (re)introduction of compulsory voting', in: Wisseling, M.L.J. (ed.), *Civic politics and civil society: proceedings* (Department of Political Science University of Nijmegen, Nijmegen).
- Lucardie, A.P.M. (1997), 'Vox populi, vox diaboli? Het debat over het referendum in de Nederlandse politieke partijen', in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1996*, 109-128.
- Mair, P. en I. van Biezen (2001), 'Party Membership in Twenty European Democracies', 1980-2000', *Party Politics*, 7(1), 5-21.
- Munneke, S. (2012), 'De normatieve zwakte van het gemeentelijk dualisme', in: *Terug naar de toekomst. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2012* (SDU Uitgevers, Den Haag), 92-103.
- Pitkin, H.F. (1967), *The Concept of Representation* (University of California Press, Berkeley).
- Schrooten, M. en E. Meurs (2012), 'Interview met Dick de Cloe: Volksvertegenwoordiger zijn leer je nooit af', in: *Terug naar de toekomst. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2012* (SDU Uitgevers, Den Haag), 49-51.
- Thomassen, J.J.A. (1991), 'Politieke representatie', in: J.J.A Thomassen ed., *Hedendaagse democratie* (Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn), 165-186.

- Thomassen, J.J.A. (1991), 'Democratie, problemen en spanningsvelden', in: J.J.A Thomassen ed., *Hedendaagse democratie* (Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn), 15-33.
- Tonca, A. (2012), "De Volksvertegenwoordiger", in: *Terug naar de toekomst. Jaarboek Vereniging van Griffiers 2012* (SDU Uitgevers, Den Haag), 46-48.
- Tops, P.W. et al. (1991), *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle* (Eburon, Delft).
- Tops, P.W. et al. (1993), *Leden van de Raad... Hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap*, (Eburon, Delft).
- Tops, P.W. (1994), *Moderne Regenten. Over lokale democratie* (Uitgeverij Atlas, Amsterdam/Antwerpen).
- Wahlke, J.C., H. Eulau, W. Buchanan en LeRoy C. Ferguson (1962). *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior* (Wiley, New York).

Rapporten

- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie (2005), *Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?* (VNG Uitgeverij).
- Berenschot (2004), *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur. Eindrapport.*
- Gemeente Beemster (2004), *Evaluatie dualisering gemeentebestuur in Beemster.*
- Gemeente Borger-Odoorn (2007), *Omzien naar dualisme. Evaluatie naar verschillende aspecten van het dualisme in de gemeente Borger-Odoorn.*
- Gemeente Helmond, Raadsvoorstel 10 (2006), *Voortgangsrapportage Werkgroep Dualisme.*
- Korsten, A.F.A. van (2004), *De Staat van de Dualisering in Eindhoven.*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012), *Staat van het bestuur 2012.*
- Projectgroep Doorstart Dualisering (2005), *Enquête Dualisme Harderwijk. Resultaten van een onderzoek onder direct betrokkenen.*

- Rekenkamercommissie Gemeente Gennep (2009), *Effectiviteit dualisering in de gemeente Gennep*.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1999), *Dualisme en lokale democratie* (Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn).
- Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (2004), *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (1974), *Een goede raad. Rapport van de Commissie positie raadsleden* (Den Haag).

Kamerstukken

- Besluit van 30 september 1998 tot instelling van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1998, 588.
- Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, KST 27 751, nr. 3.
- Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, KST 27 751, nr. 5.
- Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, KST 27 751 nr. 72.
- Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, KST 30008, nr. 1
- Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, KST 30008, nr. 2.
- Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, KST 30008 nr. 3
- Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2006-2007, KST 30902 nr. 6
- Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2008-2009, KST 30902 nr. 16
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van de dualisering*, 11 december 2008.

Overige bronnen

- Verkiezingsprogramma Partij van de Arbeid 2002-2006, *Samen voor de toekomst.*
- Verkiezingsprogramma D66 2002-2006, *Toekomst in eigen hand.*
- Website Actieprogramma Lokaal Bestuur:
<http://www.actieprogrammaloikaalbestuur.nl/>
- Website Nederlandse Grondwet: <http://www.denederlandsegrondwet.nl/>