

Raadscommissies in het dualistische stelsel

Een onderzoek in de gemeenten Barneveld, Liesveld, Oosterhout en Oudewater
naar het functioneren van commissiemodellen in het dualistische stelsel



Afstudeerscriptie

Jolanda M. Mulder

Studentnummer 255 786

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit Sociale Wetenschappen

Bestuurskunde

Linschoten, maart 2004

Scriptiebegeleider: dr. H.J.M. Fenger

Tweede lezer : dr. A. Cachet

Raadscommissies in het dualistische stelsel

Een onderzoek in de gemeenten Barneveld, Liesveld, Oosterhout en Oudewater
naar het functioneren van commissiemodellen in het dualistische stelsel

Afstudeerscriptie

Jolanda M. Mulder

Studentnummer 255 786

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit Sociale Wetenschappen

Bestuurskunde

Linschoten, maart 2004

Scriptiebegeleider: dr. H.J.M. Fenger

Tweede lezer : dr. A. Cachet

Foto voorzijde: Fotografie Aschwin Snel, Oudewater

Voorwoord

Na een aantal figuurlijk en enige tijd zelfs ook letterlijk turbulente jaren in het bedrijfsleven, maakte ik ruim 10 jaar geleden min of meer toevallig via een tijdelijke baan kennis met de lokale overheid. Tot mijn en veler grote verrassing bleek ik de gemeentelijke overheid een boeiende werkomgeving te vinden. Als vreemde eend in de bijt wilde ik graag snel op de hoogte raken van de werking van het lokaal bestuur. Na enkele jaren van voornamelijk op de praktijk gerichte kennisverwerving op dat gebied, was ik nog steeds nieuwsgierig naar de theorie van het lokaal bestuur. Het functioneren van het lokaal bestuur kunnen plaatsen in een bredere context en verdieping en verbreding van mijn kennis van het openbaar bestuur was een wens die ik door mijn studie bestuurskunde in de praktijk heb kunnen brengen.

Een veel aan mij gestelde vraag de afgelopen jaren was: *“Studeer jij nog?”*. Uit de verbaasde manier waarop deze vraag gesteld werd kon ik opmaken dat het eigenlijk wel vreemd gevonden wordt om als dertiger “nog” te studeren. Nadat men op de hoogte was van het feit dat ik studeer, werd doorgaans vooral geïnformeerd naar de voortgang in plaats van de inhoud van de studie. *“Schiet het al op, wanneer studeer je eigenlijk af?”*, etc. Ook de medestudenten deden hier aan mee. *“Hoeveel tentamens moet jij nog?”* was in de collegezaal een veel besproken vraag. Alsof een studie vervelend is en vooral maar afgerond moet zijn. Ik heb vaak mijn positieve mening over studeren verdedigd. Studeren en het combineren van een studie met andere activiteiten in het leven kost niet alleen veel inspanning maar geeft juist ook energie en inspiratie. Ik heb daarbij de Erasmus Universiteit in het algemeen en de faculteit Sociale Wetenschappen in het bijzonder ervaren als een inspirerende leeromgeving.

Wellicht is mijn motivatie mede gevormd door de dankbaarheid voor het feit dat ik 12 jaar later dan gepland toch eindelijk in de collegebanken heb kunnen plaatsnemen. Waar destijds *“Life is what happens while you're busy making other plans”* op mij van toepassing was, bleek dit zelfs in mijn “deeltijdstudententijd” opnieuw in zekere mate opgeld te doen. Ik ben daarom erg blij dat ik mijn studie bestuurskunde uiteindelijk kan afronden door middel van dit afstudeeronderzoek. Op deze manier is alsnog één van de *“other plans”* verwezenlijkt.

De keuze voor het afstudeeronderwerp is ontstaan vanuit mijn betrokkenheid bij de implementatie van de dualiseringsmaatregelen in mijn vorige en huidige werkomgeving. Het is fascinerend om te zien hoe een ingrijpende wijziging van het ruim 150 jaar oude gemeentelijk bestel in de praktijk zijn beslag krijgt. Het onderzoek richt zich op de commissiestelsels omdat ik vind dat bij alle aandacht die er voor het dualisme is (geweest), het functioneren van de raadscommissies is onderbelicht. Terwijl de meeste gemeenten opnieuw raadscommissies hebben ingesteld en deze commissies of het afschaffen daarvan juist een belangrijke schakel kunnen zijn in het dualiseringsproces. Ik was benieuwd naar de functie die de commissiemodellen vervullen in de veranderende praktijk van het lokaal bestuur. In de loop van het onderzoek rezen daarover steeds meer vragen, maar kwamen ook vele bijbehorende antwoorden in beeld. Gebleken is dat de raadscommissies in de onderzoeksgemeenten meer volgens de dualistische verhoudingen en beter ten dienste van de raad zouden moeten functioneren dan nu het geval is. De dualisering van het lokaal bestuur beoogt immers ook een gewijzigd functioneren van de raadscommissies. Om het zoals Erasmus uit te drukken: *“bijna iedereen weet dat, maar blijkbaar komt niet iedereen op de gedachte”*.

Het was moeilijk om het onderzoek af te ronden, omdat zich op het onderzoeksgebied ontwikkelingen blijven voordoen, zoals recent bijvoorbeeld in de gemeente Almere waar de reguliere raads- en commissiecyclus is vervangen door een wekelijkse politieke markt. Deze ontwikkelingen zijn niet meer betrokken bij dit onderzoek, maar geven wel aan dat het erg interessant is om de vernieuwingen in het lokaal bestuur te blijven volgen.

Graag bedank ik Menno Fenger voor zijn inspirerende begeleiding van mijn afstudeertraject. Hij wist mijn ideeën en de uitwerking daarvan te structureren en heeft mij gemotiveerd met zijn altijd positieve commentaar. Zijn waardevolle suggesties, aanwijzingen en zijn telkens terugkerende vraag: *“Wat uns de planning ook alweer?”* hebben mij gestimuleerd in het denkproces en geholpen bij de uitvoering en voortgang van mijn afstudeeronderzoek. Tevens dank ik Lex Cachet voor zijn bereidheid mijn afstudeerscriptie te beoordelen als 2^e lezer en zijn betrokken en positieve werkwijze daarbij.

De respondenten dank ik allen voor hun medewerking aan het onderzoek. Zonder uitzondering waren de gesprekken met hen erg plezierig en leerzaam. Raadsleden, burgemeesters en griffiers namen ondanks hun volle agenda's waar mogelijk uitgebreid de tijd voor een openhartige gedachtewisseling over de dualisering van het gemeentebestuur in het algemeen en de raadscommissies in het bijzonder.

Familie, vrienden, collega's en kennissen die de afgelopen jaren belangstellend hebben geïnformeerd naar mijn studieactiviteiten bezorgden mij een goed gevoel. In het bijzonder mijn "studiemaatje" dank ik voor zijn multifunctionele ondersteuning, betrokkenheid en belangstelling.

Tot slot kan ik een ieder die mij de vraag: "Studeer jij nog?" stelt mededelen dat ik ondanks de afronding van de studie bestuurskunde opnieuw/nog steeds studerende ben !

Linschoten, maart 2004

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

HOOFDSTUK 1 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

1.1	Aanleiding	001
1.2	Veranderingen voor de raadscommissies	002
1.3	Doelstelling	003
1.4	Probleemstelling en onderzoeksvragen	004
1.5	Opzet van het onderzoek	004

HOOFDSTUK 2 DE LOKALE DEMOCRATIE IN BEWEGING

2.1	Inleiding	007
2.2	Het begrip democratie	008
2.2.1	Representatie en participatie	009
2.2.2	Democratie en debat	010
2.2.3	Democratie en responsiviteit	013
2.3	Lokale democratie	014
2.3.1	Ontwikkelingen in de (lokale) democratie	015
2.4	Staatscommissie Dualisme en lokale democratie	016
2.4.1	Vervlochten posities en bevoegdheden van raad en college	017
2.4.2	Gebrek aan herkenbaarheid en transparantie	018
2.4.3	Het primaat van het vertegenwoordigend orgaan als uitgangspunt	018
2.4.4	De actoren in de gemeentelijke besluitvorming	018
2.5	Monistische versus dualistische verhoudingen	019
2.5.1	Monisme en dualisme volgens de Staatscommissie	019
2.5.2	Monisme en dualisme volgens Duchateau en Lok, Dölle en Elzinga en Derksen	019
2.5.3	Collegemonisme volgens Denters e.a.	020
2.6	Wet dualisering gemeentebestuur	020
2.6.1.	Nieuwe rollen en bevoegdheden voor raad en college	021
2.6.2.	De raad als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur	021
2.6.3.	De kaderstellende rol	023
2.6.4.	De controlerende rol	024
2.6.5.	De volksvertegenwoordigende rol	026
2.6.6.	Het college als bestuur	027
2.7	De veranderende verhoudingen in de praktijk	029
2.8	Samenvatting	030

HOOFDSTUK 3 RAADSCOMMISSIES EN DE VERANDERENDE LOKALE DEMOCRATIE

3.1	Inleiding	031
3.2	De raadscommissies en de Wet dualisering gemeentebestuur	031
3.2.1	Instelling van raadscommissies	032
3.2.2	Samenstelling van de raadscommissies	032
3.2.3	Het voorzitterschap van de raadscommissies	033
3.3	Taken van de raadscommissies in het monistische stelsel	033
3.4	Taken van de raadscommissies in het dualistische stelsel	034
3.5	De raadscommissies als actor in het besluitvormingsproces	035
3.6	Ambtelijke ondersteuning van de raadscommissies	036
3.7	Spreekrecht voor burgers in de raadscommissies	037
3.8	Commissiemodellen in de praktijk	037
3.9	Variëteit in het commissielandschap	038
3.10	Het commissielandschap nader in beeld	039
3.10.1	Gemeenten zonder commissiestelsel	039
3.10.2	Gemeenten met twee of drie raadscommissies	040
3.10.3	Gemeenten met vier of meer commissies	041
3.10.4	Portefeuillegerelateerde commissies	042
3.10.5	Bijzondere commissiemodellen	043
3.11	Samenvatting	044

HOOFDSTUK 4 COMMISSIEMODELLEN IN DE DUALISTISCHE PRAKTIJK

4.1	Inleiding	045
4.2	De opzet van het onderzoek	045
4.3	Selectie van de onderzoeksgemeenten	045
4.4	De selectieprocedure	046
4.5	Selectie van de respondenten	046
4.6	De interviewronde	047
4.7	Situatiebeschrijving in de vier onderzoeksgemeenten	048
4.7.1	Gemeente Barneveld	048
4.7.2	Gemeente Liesveld	050
4.7.3	Gemeente Oosterhout	052
4.7.4	Gemeente Oudewater	053
4.8	Samenvatting	055

HOOFDSTUK 5 COMMISSIEMODELLEN EN DUALISTISCHE VERHOUDINGEN

5.1	Inleiding	057
5.2	Instelling of afschaffing van de raadscommissies	058
5.3	Het voorzitterschap van de raadscommissies	059
5.4	De agenda van de raadscommissies en de raad	060
5.5	Het opstellen van de commissie- en raadsagenda's	061
5.6	De kaderstellende en controlerende rol in de raadscommissies	061
5.7	De rol van portefeuillehouders in de raad(scommissies) en fracties	063
5.8	Beweging in de verhouding coalitie-oppositie	064
5.9	De raadscommissies als instrument van de raad	065
5.10	Sterkere raad zonder commissies	066
5.11	Analyse	067
5.12	Deelconclusie	069

HOOFDSTUK 6 DE ROL VAN DE COMMISSIEMODELLEN IN HET BESLUITVORMINGSPROCES

6.1	Inleiding	071
6.2	Meer debat in de raad zonder raadscommissies	072
6.2.1	Besluitvorming zonder commissievoorbereiding	073
6.2.2	Informatievoorziening tussen de fracties	073
6.2.3	Informatievoorziening tussen raad en college	074
6.3	Vorbereiding van de besluitvorming in de raadscommissies	075
6.3.1	Debat in de raadscommissies	077
6.4	Belemmering van het debat door fractiediscipline	078
6.5	Ambtelijke bijstand bij de voorbereiding van de besluitvorming	079
6.5.1	Ambtelijke bijstand zonder raadscommissies	079
6.5.2	Ambtelijke bijstand met raadscommissies	080
6.5.3	Inrichting van de raadsvoorstellen	080
6.6	Analyse	081
6.7	Deelconclusie	084

HOOFDSTUK 7 COMMISSIEMODELLEN EN DE RELATIE MET BURGERS

7.1	Inleiding	085
7.2	Burgers in de raadscommissies	085
7.2.1	Raadscommissies als burgerplatform	087
7.3	Burgerleden in de raadscommissies	087
7.4	Burgers in de raadsvergaderingen	088
7.5	Aandacht van de pers voor de lokale politiek	090
7.6	Commissiemodellen en de volksvertegenwoordigende rol	090
7.7	Relatie met de burgers	092
7.8	Analyse	093
7.9	Deelconclusie	096

HOOFDSTUK 8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1	Inleiding	097
8.2	Beoogde wijzigingen als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur en de commissiemodellen in de praktijk	098
8.3	Het functioneren van de commissiemodellen conform de beoogde dualistische verhoudingen	099
8.4	De rol van de commissiemodellen in het besluitvormingsproces	100
8.5	Commissiemodellen en de relatie van het lokaal bestuur met de burgers	101
8.6	Eindconclusie	102
8.7	Aanbevelingen	102
8.7.1	Aanbevelingen dualistische verhoudingen	102
8.7.2	Aanbevelingen transparant besluitvormingsproces	103
8.7.3	Aanbevelingen relatie met de burgers	103
	Overzicht geraadpleegde literatuur en documenten	105
	Overzicht respondenten	109

Hoofdstuk 1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

1.1 Aanleiding

In het Regeerakkoord 1998 is vastgelegd dat het kabinet kiest voor een ontwikkeling naar meer dualisme op lokaal niveau om een aantal knelpunten in de lokale democratie op te lossen en de in de praktijk ontstane verhoudingen binnen het lokaal bestuur te formaliseren. Vervolgens werd op 30 september 1998 de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie ingesteld. Deze Staatscommissie, onder leiding van Prof. mr. D.J. Elzinga, kreeg de opdracht te onderzoeken hoe de dualisering van het lokale bestuursmodel vormgegeven kon worden. De Staatscommissie inventariseerde de knelpunten in de lokale democratie en deed aanbevelingen om deze op te lossen.

Deze aanbevelingen uit het op 17 januari 2000 verschenen rapport van de Staatscommissie zijn grotendeels overgenomen, waarna de benodigde voorbereidingen werden getroffen voor de invoering van een dualistisch bestuursmodel in het vroege voorjaar van 2002.

Op 7 maart 2002 is vervolgens de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden. Als gevolg van deze wet hebben in het lokale bestuur fundamentele wijzigingen van taken en bevoegdheden plaatsgevonden. Een belangrijke reden voor de invoering van een dualistisch stelsel is dat in de loop van de tijd de activiteiten van college en raad te zeer verstrengeld zijn geraakt. Deze dubbelrollen hebben een inclusief, gesloten en in zichzelf gekeerd bestuur tot gevolg. Deze situatie heeft een sterk belemmerend effect op de politieke herkenbaarheid en transparantie van het lokaal bestuur en de politieke besluitvorming.

Het voormalige monistische bestuursmodel, nog altijd gebaseerd op de Gemeentewet van Thorbecke uit 1851, werd door de Staatscommissie derhalve gezien als belemmerend voor het functioneren van de lokale democratie. Een versterking van de positie van de raad en een onafhankelijke stellingname van raad en college ten opzichte van elkaar werden wenselijk geacht. Centraal in de vernieuwing van het lokaal bestuur staan daarom de scheiding van bevoegdheden en een duidelijke verdeling van taken. De raad moet zich, naast de uitoefening van zijn volksvertegenwoordigende rol, bezig houden met het stellen van kaders en doelen en het controleren van het college dat de uitvoering ter hand neemt. Dit heeft tot gevolg gehad dat de inrichting van het dualistische bestuursmodel op basis van de volgende pijlers heeft plaatsgevonden:

- Ontvlechting van posities en bevoegdheden van raad en college;
- Versterking van de vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie van de raad.

In het kader van deze nieuwe verhoudingen zijn en worden ook de bestuursbevoegdheden gedualiseerd. Dit houdt in dat een deel van de besluiten die onder het monistische stelsel door de raad werden genomen, voortaan door het college worden genomen. De bestuursbevoegdheden zijn door middel van wijziging van artikel 160 van de Gemeentewet op 7 maart 2002 al voor een deel overgeheveld naar het college. Na invoering van de Wet dualisering medebewindsbevoegdheden, waarvan de invoering is voorzien in 2005, worden deze bestuursbevoegdheden van het college nog verder uitgebreid. Tevens worden voorbereidingen getroffen om de autonome grondwettelijke bestuursbevoegdheid van de raad over te hevelen naar het college.

Mede door de verschuiving van bevoegdheden zou de raad meer tijd moeten krijgen om zich toe te leggen op zijn taken als volksvertegenwoordigend orgaan. Daarnaast zijn de raad ruimere kaderstellende en controlerende bevoegdheden toegekend waardoor een effectieve controle op het door het college gevoerde bestuur beter mogelijk zou moeten worden dan voorheen. Vertegenwoordigen van het volk, het stellen van kaders en controleren zijn in het dualistische bestuursmodel aangemerkt als de drie kernrollen van de gemeenteraad.

De Staatscommissie (2000a:69) stelt dat de kern van de gemeentelijke democratie wordt gevormd door de verkiezing van de leden van de gemeenteraad. De representatie, die door de raadsverkiezing tot stand komt, is daarom formeel gesproken de centrale legitimerende grondslag voor zowel het vertegenwoordigend orgaan als het uitvoerend orgaan. De Wet dualisering gemeentebestuur verandert echter de verhouding tussen het vertegenwoordigend orgaan en het uitvoerend orgaan. De ontvlechting van de rollen van raad en college zou de positie van de raad moeten versterken.

Door het opheffen van de monistische situatie van inclusief bestuur en rolverwarring zou de politieke herkenbaarheid van het gemeentelijk bestuur groter moeten worden. Daarnaast zouden hierdoor de herkenbaarheid en de transparantie van de besluitvorming verbeteren.

1.2 Veranderingen voor de raadscommissies

De veranderingen in het lokaal bestuur hebben ook betrekking op de raadscommissies. Zij moeten immers opereren binnen de nieuwe verhoudingen. In het dualistische bestuursmodel is de mogelijkheid om allerlei soorten commissies in te stellen blijven bestaan, zo ook de mogelijkheid om raadscommissies in te stellen, waarvan gemeenten zowel voor als na de invoering van het dualisme veelvuldig gebruik maken. De voormalige vaste commissies van advies en bijstand aan het college werden omgedoopt in raadscommissies.

Na 7 maart 2002 is echter niet alleen de naam, maar ook de regelgeving ten aanzien van de raadscommissies aanzienlijk veranderd. Zo hebben het college en de raad ieder zelfstandig de mogelijkheid gekregen om eigen commissies in te stellen. Daarnaast mogen wethouders en de burgemeester geen lid meer zijn van door de raad ingestelde commissies en omgekeerd. Dit heeft vooral gevolgen voor het voorzitterschap van de raadscommissies. Voorheen werden deze commissies in nagenoeg alle gemeenten voorgezeten door de portefeuillehouders uit het college. Het is hen als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur niet meer toegestaan dit voorzitterschap te bekleden. Hun aanwezigheid in de raadscommissies is hiermee ook geen vanzelfsprekendheid meer. Van aanwezigheid kan nu alleen nog sprake zijn als de raadscommissie hen hiertoe heeft uitgenodigd.

Als gevolg van de dualisering van het gemeentebestuur zijn in artikel 82 van de Gemeentewet de volgende taken toebedeeld aan de raadscommissies:

- voorbereiding van besluitvorming van de raad;
- overleg met het college respectievelijk de burgemeester.

Nadere toelichting op deze algemeen geformuleerde taakomschrijving leert dat deze taken uitgevoerd moeten worden in het verlengde van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

De wetgever laat de gemeenten vrij om wel of geen raadscommissies in te stellen en ook ten aanzien van de inrichting van het commissiestelsel hebben gemeenten veel vrijheid.

Het feit dat de voormalige vaste commissies van advies en bijstand aan het college zijn veranderd in echte raadscommissies en de wijziging van het voorzitterschap geeft volgens Elzinga (in Binnenlands Bestuur, 2002) aanleiding om ook in meer algemene zin het functioneren van de commissies te heroverwegen. Hij benadrukt dat bij de taakinvulling van de raadscommissies de verhouding tot de raad bepaald moet worden, wat tot uitdrukking komt in de keuze voor een bepaald commissiemodel. Hierbij maakt Elzinga onderscheid tussen twee hoofdmodellen, namelijk een raads- en een commissiemodel, waaruit de gekozen verhouding tot de raad zou blijken. Deze modellen worden in hoofdstuk 3 nader toegelicht.

De verandering van het lokale bestuursstelsel heeft in veel gemeenten geleid tot herinrichting van de commissiestelsels. Het aantal raadscommissies is in de meeste gemeenten verminderd. In de meeste raadscommissies hebben nu ook externe leden zitting en is de voorzitter technisch voorzitter en zelf geen lid van de commissie.

Daarnaast is in veel gemeenten de taakindeling van de raadscommissies gewijzigd. In de meeste gevallen houdt de verandering in dat in de vorige raadperiode de indeling van de raadscommissies de portefeuilles van de wethouders volgden, en dat de indeling daar nu los van staat. Dit wordt genoemd als voorbeeld van ontvlechting van de posities van raad en college. Bijna 8% van de gemeenten heeft helemaal geen raadscommissies meer ingesteld. Het commissiestelsel in veel gemeenten is "flink op de schop gegaan" (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002:29).

Dit wordt bevestigd door de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls (2003:41) Deze commissie merkt in haar eerste jaarbericht op dat het commissiestelsel in de meeste gemeenten grondig is herzien. De portefeuille-indeling van het college is niet meer het belangrijkste ordeningscriterium en in driekwart van de gemeenten hebben ook niet-raadsleden zitting in de raadscommissies. In de gemeenten zonder raadscommissies zou men de raad de volle ruimte willen geven voor het politieke debat.

Aan de andere kant van het spectrum zijn gemeenten te zien waar het zwaartepunt van het politieke debat en de (voorbereidende) besluitvorming juist bij de raadscommissies ligt. Er is dus een grote variëteit in het landschap. Volgens de Begeleidingscommissie is het interessant om de verschillen in aanpak te vergelijken: het zou een goed onderwerp zijn voor een wetenschappelijke monitoring.

Een dergelijk onderzoek heeft nog niet plaatsgevonden. Naast de bevindingen aan de hand van bovengenoemde evaluatie van de eerste fase van de dualisering en het eerste jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls is tot op heden nog maar weinig bekend over de veranderde functie en het functioneren van commissiestelsels sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002.

Het is niet duidelijk in hoeverre de gewijzigde wetgeving daadwerkelijk heeft geleid tot een ontvlechten dualistische werkwijze in de raadscommissies analoog aan de drie eerder genoemde nieuwe hoofdrollen van de raad. Het is niet bekend welke commissiemodellen in de praktijk kunnen worden onderscheiden en welke rol deze vervullen in het besluitvormingsproces. Tot slot is niet bekend wat de commissiemodellen kunnen betekenen voor de relatie van het lokaal bestuur met de burgers.

1.3 Doelstelling

Dit onderzoek beoogt na te gaan in hoeverre invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft geleid tot het functioneren van de commissiemodellen conform de beoogde dualistische verhoudingen en welke rol deze commissiemodellen vervullen in het lokale besluitvormingsproces. Daarbij wordt de betekenis van de commissiemodellen voor de relatie van het lokaal bestuur met de burgers betrokken. Deze "driedeling" van het onderzoek loopt langs de lijn van de door de Staatscommissie met de dualisering beoogde verbeteringen van het lokaal bestuur:

1. door middel van ontvlechting van posities en bevoegdheden;
2. wordt beoogd de lokale besluitvorming transparanter te maken en de herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum van politieke besluitvorming te vergroten;
3. waardoor de lokale democratie voor de burgers begrijpelijker en aantrekkelijker zou moeten worden.

Volgens de Staatscommissie (2000a:15) zullen de dualisering van de verhoudingen en de vitalisering van het democratisch proces alleen in onderlinge samenhang de herkenbaarheid en transparantie van het openbaar bestuur en de politieke besluitvorming in de gemeente kunnen vergroten. Meer duidelijkheid over ieders taken, helderheid over de besluitvorming, controle van het bestuur door de gekozen volksvertegenwoordiging en een meer naar buiten gerichte lokale overheid moeten het lokaal bestuur begrijpelijk, aantrekkelijk en spannend maken voor de burgers (Staatscommissie, 2000b:9-10).

Bij het functioneren van de commissiemodellen conform de beoogde dualistische verhoudingen worden enerzijds de ontvlechting van de posities en bevoegdheden van de raad onderzocht en anderzijds het functioneren van de commissiemodellen conform twee van de drie hoofdrollen (kaderstelling en controle) van de raad in het kader van de beoogde versterking van de positie van de raad.

Ten aanzien van de rol die de commissiemodellen vervullen in het besluitvormingsproces wordt onderzocht welke rollen zich in de praktijk voordoen en hoe deze rollen aansluiten bij enkele voorwaarden die gesteld kunnen worden aan een democratisch besluitvormingsproces.

De betekenis van de commissiemodellen voor de relatie van het lokaal bestuur met de burgers wordt onderzocht aan de hand van de mogelijkheden voor burgerparticipatie, de responsiviteitseis en de beoogde verbetering van de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

Waar aan de ene kant de dualisering van het gemeentebestuur voornamelijk gericht is op het versterken van het systeem van de representatieve democratie conform de structuurbenadering, zou het dualistische stelsel de lokale democratie ook toegankelijker moeten maken voor nieuwe vormen van participatie (Staatscommissie, 2000b:14) conform de netwerkbenadering waarbij de burgers worden gezien als co-producenten van beleid.

Het onderzoek richt zich daarom niet alleen op de wijzigingen in de structuur en cultuur van de commissiemodellen als onderdeel van de representatieve lokale democratie, maar ook op de mogelijkheden voor burgerparticipatie binnen deze commissiemodellen.

De overweging daarbij is dat een zuivere vorm van representatieve democratie in de praktijk tekortkomingen zal laten zien zoals gebrek aan responsiviteit richting minderheden, kleine groepen of individuele belangen. Het representatieve stelsel behoeft daarom een vorm van aanvulling om de directe invloed van burgers en organisaties op het politieke proces te faciliteren (Daemen en Schaap, 2000:16).

Onder de doelstelling van het onderzoek valt daarom ook het inventariseren van een aantal kwaliteitseisen waaraan de (lokale) democratie zou moeten voldoen, wat de diverse opvattingen zijn ten aanzien van representatie versus participatie, welke voorwaarden gesteld worden aan democratische besluitvorming en responsiviteit van het democratische stelsel. Tevens worden daarbij de ontwikkelingen binnen de lokale democratie betrokken.

Om aan de doelstellingen van het onderzoek te voldoen zal daarnaast in beeld worden gebracht welke wijzigingen de Wet dualisering gemeentebestuur beoogt ten aanzien van het functioneren van de lokale democratie in het algemeen en de raadscommissies in het bijzonder. Vervolgens wordt geïnventariseerd welke commissiemodellen in de praktijk kunnen worden onderscheiden en welke variëteiten zich daarbinnen voordoen.

Aan de hand van een verkennend onderzoek naar het functioneren van de commissiemodellen in enkele gemeenten in Nederland wordt een antwoord gezocht op de volgende probleemstelling en onderzoeksvragen.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De hoofdvraag die als leidraad zal dienen bij dit onderzoek is als volgt:

In hoeverre is het functioneren van raadscommissies binnen de lokale democratie veranderd als gevolg van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur ?

Om tot de beantwoording van deze vraag te kunnen komen is een aantal deelvragen geformuleerd:

1. Welke wijzigingen beoogt de Wet dualisering gemeentebestuur ten aanzien van het functioneren van de lokale democratie in het algemeen en de raadscommissies in het bijzonder ?
2. Welke commissiemodellen kunnen in de praktijk worden onderscheiden ?
3. In hoeverre functioneren de commissiemodellen conform de beoogde dualistische verhoudingen?
4. Welke rol vervullen de commissiemodellen in het besluitvormingsproces ?
5. Wat betekenen de commissiemodellen voor de relatie van het lokaal bestuur met de burgers ?

1.5 Opzet van het onderzoek

Om de bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden heeft allereerst een globaal literatuuronderzoek plaatsgevonden betreffende de (lokale) democratie in het algemeen en de dualisering van het gemeentebestuur in het bijzonder. Hiertoe zijn diverse algemene en wetenschappelijke publicaties over dit onderwerp aangewend en heeft bestudering van relevante literatuur over de gemeentelijke wetgeving plaatsgevonden. Daarnaast is informatie verzameld via onder andere diverse gemeenten in Nederland, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie. Daarnaast hebben interviews plaatsgevonden in de onderzoeksgemeenten.

Ter beantwoording van deelvraag één volgt in hoofdstuk 2 allereerst een uiteenzetting van verwachtingen en ontwikkelingen ten aanzien van de (lokale) democratie, gevolgd door een samenvatting van de door de Staatscommissie geïnventariseerde knelpunten en beoogde veranderingen in het lokaal bestuur. Daarna worden in hoofdstuk 2 de wijzigingen belicht die de Wet dualisering gemeentebestuur beoogt.

In hoofdstuk 3 worden de wijzigingen op grond van de Wet dualisering gemeentebestuur betreffende het functioneren van de raadscommissies uiteengezet. Aansluitend volgt in dit hoofdstuk een nadere beschrijving van te onderscheiden commissiemodellen en een globaal overzicht van de inrichting van commissiestelsels in de praktijk. Aan de hand van de hoofdstukken 2 en 3 zal deelvraag twee beantwoord worden.

In hoofdstuk 4 wordt de onderzoeksopzet nader toegelicht, alsmede de selectie van de onderzoeksgemeenten, gevolgd door bijbehorende casusbeschrijvingen en een toelichting op de operationalisering van de vraagstelling.

Deelvraag drie komt aan de orde in hoofdstuk 5, waar wordt beschreven in hoeverre in de onderzoeksgemeenten de commissiemodellen opereren conform de beoogde dualistische verhoudingen.

In hoofdstuk 6 komt deelvraag vier aan de orde bij de uiteenzetting van de rol die commissiemodellen (kunnen) vervullen in het besluitvormingsproces.

De laatste deelvraag wordt in hoofdstuk 7 beantwoord waar de betekenis van de commissiemodellen voor de relatie van het lokaal bestuur met de burgers wordt belicht.

De hoofdstukken 5, 6 en 7 zijn voorzien van een analyse van de onderzoeksresultaten en een deelconclusie.

Aan de hand van de deelconclusies volgt in hoofdstuk 8 een eindconclusie, waarbij een antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag en aansluitend enkele aanbevelingen worden gedaan.

Hoofdstuk 2 De lokale democratie in beweging

2.1 Inleiding

De kracht van gemeenten berust vooral op het democratisch functioneren van de gemeentebesturen vond Thorbecke. Een uit waardige leden van de lokale samenleving samengestelde gemeenteraad zou volgens hem de belangen van de lokale gemeenschap moeten benoemen, behartigen en uitdragen (Denters e.a., 1994:12). Hoewel dit uitgangspunt ruim 150 jaar geleden bij de inrichting van het Nederlandse staatsbestel een rol speelde, is het in de huidige tijd, kort na de invoering van het dualistische stelsel, nog steeds actueel. Door de Staatscommissie (2000b:15) wordt de lokale democratie zelfs aangemerkt als levensader van de democratie op alle bestuursniveaus.

De democratie op lokaal niveau is sinds de invoering van het dualistische stelsel flink in beweging. Het dualistische stelsel beoogt door middel van een ontvlechting van de rollen van de raad en het college de lokale besluitvorming transparanter te maken en de herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum van politieke besluitvorming te vergroten. Rollen en posities worden herkenbaar, zodat publiek debat wordt bevorderd, in het openbaar verantwoording wordt afgelegd en actief controle plaatsvindt (Staatscommissie, 2000a:14).

De lokale democratie zou voor de burgers op deze manier begrijpelijker en aantrekkelijker moeten worden. Tevens wordt de dualisering aangemerkt als een noodzakelijke voorwaarde om de lokale democratie toegankelijker te maken voor nieuwe vormen van participatie (Staatscommissie, 2000b:14).

Dit hoofdstuk gaat in op de veranderende verhoudingen binnen de lokale democratie als gevolg van de dualisering van het gemeentebestuur. Daarbij komt onder andere deelvraag 1 aan de orde en wordt het theoretisch kader voor het onderzoek geschetst.

Deelvraag 1: Welke wijzigingen beoogt de Wet dualisering gemeentebestuur ten aanzien van het functioneren van de lokale democratie in het algemeen en de raadscommissies in het bijzonder?

De knelpunten en (beoogde) veranderingen in het lokaal bestuur, zoals deze zijn geïnventariseerd door de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, worden belicht. Aansluitend volgt een definiëring van de begrippen monisme en dualisme om de veranderende verhoudingen in een juiste context te kunnen plaatsen. Vervolgens komen de beoogde en gerealiseerde veranderingen in het lokaal bestuur als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur aan de orde. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan de veranderende verhoudingen tussen de raad en het college en de nieuwe rollen van beide organen. De veranderingen in de lokale democratie zouden ook gevolgen moeten hebben voor de raadscommissies, omdat deze sinds 7 maart 2002 binnen geheel nieuwe verhoudingen opereren. Daaraan wordt in hoofdstuk 3 aandacht besteed.

Om de bovengenoemde veranderingen in een breder perspectief te kunnen plaatsen, vindt in dit hoofdstuk een korte algemene beschouwing plaats van de lokale democratie en de ontwikkelingen die zich voordoen in de praktijk van de lokale democratie.

Voordat de lokale democratie en de ontwikkelingen die zich daarbij in de praktijk voor doen worden belicht, gaat dit hoofdstuk nog een stap terug door het begrip democratie nader te beschouwen, waaraan door veel auteurs in het heden en verleden aandacht is besteed.

Ten aanzien van de democratie worden voornamelijk representatie versus participatie, besluitvorming op basis van debat en responsiviteit aan de orde gesteld. Voor het belichten van deze aspecten van de democratie is gekozen omdat ze een belangrijke rol spelen in de beoogde verbeteringen in de lokale democratie. Met het dualisme wordt immers de structuur van de representatieve democratie veranderd en wordt tevens beoogd de lokale democratie beter toegankelijk te maken voor nieuwe vormen van participatie (Staatscommissie, 2000b:14) hetgeen impliceert dat ook meer directe vormen van democratie wenselijk zijn. Tevens moet de besluitvorming verbeteren door meer transparantie en politieke herkenbaarheid. Daarbij speelt het openbare debat een belangrijke rol.

Tot slot dient de gemeenteraad zich in het dualistische stelsel meer te richten op zijn volksvertegenwoordigende rol, in welk kader de responsiviteitseis nader wordt belicht.

Deze beschouwing van kwaliteitseisen voor de lokale democratie sluit aan bij de knelpunten die door de Staatscommissie zijn geïnventariseerd. Vanaf paragraaf 2.4 komen de door de Staatscommissie benoemde tekortkomingen ten aanzien van de democratische kwaliteitseisen aan de orde.

Het gaat daarbij met name om een heldere verhouding tussen het volksvertegenwoordigend en het besturend orgaan, de transparantie van de besluitvorming en de responsiviteit waaraan het lokaal bestuur onvoldoende gestalte geeft.

2.2 Het begrip democratie

De Kievid (1996:19) lijkt het op het eerste gezicht eenvoudig om het begrip democratie te omschrijven. In dat geval worden de oorspronkelijke Griekse betekenissen *demos* (volk) en *kratein* (heersen) samengevoegd, waardoor democratie dan *heerschappij van het volk* betekent. De Kievid benadrukt dat deze omschrijving meteen vragen oproept zoals wie tot het volk behoren en of heersen rechtstreeks of via vertegenwoordigers plaatsvindt.

Bovendien is de moderne westerse democratie niet ontstaan als "heerschappij van het volk", maar als inperking van de macht van de (absolute) vorst en de overheid. Met het algemeen kiesrecht is in principe de (indirecte) controle van de bevolking over de regering toegenomen, maar het volk als zodanig oefent niet de heerschappij uit. De invloed op de besluitvorming van de bevolking is op concrete punten volgens De Kievid meestal gering. De burgers geven daarvoor alleen globale aanwijzingen bij de verkiezingen.

De Kievid wijst voorts op de complicatie dat het woord democratie verwijst naar een ideale situatie en naar iets dat zich in minder perfecte vorm in de werkelijkheid voordoet. Bovendien zou de term democratie volgens hem worden gebruikt als propagandaleus in het politieke strijdgewoel.

Vervolgens haalt De Kievid achtereenvolgens Schumpeter en Beetham aan om te illustreren dat het begrip democratie respectievelijk empirisch en normatief omschreven kan worden:

"Die institutionele regeling om tot politieke besluitvorming te komen waarbij individuen de beslissingsmacht verkrijgen door middel van een concurrentiestrijd om de stemmen van de burgers" (*Schumpeter*).

"Een wijze van besluitvorming over collectieve bindende regels en beleid waarover de bevolking controle uitoefent. De meest democratische regeling is die waarbij alle leden van de collectiviteit effectieve gelijke rechten hebben om direct deel te nemen aan zulke besluitvorming" (*Beetham*).

Vis (1988:38) definieert democratie als een op vrijheid en gelijkheid gebaseerde regeringsvorm, waarbij de uitgeoefende macht van de volkssoevereiniteit is afgeleid en bestuur en rechtspraak zijn gebonden aan wet en recht. Van Deth en Vis (1995:11) benadrukken daarom dat de macht in Nederland is verspreid over diverse organen en de overheid zelf ook gebonden is aan de wet, waardoor sprake is van een democratische rechtsstaat. Naast consensus over de grondslagen van het politieke systeem (systeemconsensus) en consensus over de regeling van conflicten (spelregelconsensus) noemt Vis (1988:41) nog een derde voorwaarde voor democratie aanvaarding door de burgers: het vertrouwen in de rede, waaraan in paragraaf 2.2.5 (democratie en debat) meer aandacht wordt besteed.

Van Wijk e.a. (1999:77) belichten dat de idee van democratie, die vooral de invloed heeft ondergaan van Jean-Jacques Rousseau, uit gaat van vrijheid en gelijkheid voor allen, van zelfbepaling: de een mag niet gebukt gaan onder de heerschappij van de ander; in beginsel moet ieder een gelijk aandeel (kunnen) hebben in de politieke besluitvorming. Het democratisch ideaal stelt volgens deze auteurs een aantal eisen aan de procedure van besluitvorming en aan de inhoud van de besluiten:

Procedure:

- a) De belangrijkste besluiten, met name de wetten, worden genomen door of met medewerking van een volksvertegenwoordiging die gebaseerd is op vrije, geheime verkiezingen en algemeen kiesrecht.
- b) De uitslag van de verkiezingen of de bemoeïing van de volksvertegenwoordiging kan leiden tot vervanging van de bestuurders.
- c) Openbaarheid van bestuur.
- d) Wie een bijzonder belang heeft bij een bepaalde overheidsmaatregel, krijgt extra gelegenheid zijn visie te laten meewegen (inspraak, referendum en andere vormen van zeggenschap).

Inhoud:

- e) Het besluit moet de belangen van de (overstemde) minderheid zoveel mogelijk ontzien, het moet tot zo min mogelijk onvrijheid en ongelijkheid leiden.

Hierbij merken de auteurs op dat *het* democratisch ideaal niet bestaat. Maar uit wat de vele, elkaar vaak bestrijdende schrijvers erover hebben beweerd, zijn volgens hen voornoemde punten te destilleren waarover een redelijke eensgezindheid bestaat.

Evenals over het begrip democratie bestaan over de keuze voor een representatieve of een directe vorm van democratie verschillende meningen, zoals blijkt uit de volgende paragraaf.

2.2.1 Representatie en participatie

In de inleiding van dit hoofdstuk is al benoemd dat door de Staatscommissie de invoering van het dualistische stelsel is aangemerkt als een voorwaarde om de lokale democratie toegankelijk te maken voor nieuwe vormen van participatie (Staatscommissie, 2000b:14). Daarmee geeft de Staatscommissie aan dat naast de versterking van de representatieve democratie (en met name het versterken van de positie van de direct gekozen gemeenteraad) tevens verdere ontwikkeling van directe invloed van burgers op de besluitvorming gewenst is. In het kader van deze stelling van de Staatscommissie wordt de visie op representatie en participatie van meerdere auteurs onder de aandacht gebracht.

Van Deth en Vis (1995:11) kenmerken Nederland als een representatieve democratie omdat de burger geen directe invloed heeft op de besluitvorming. Daarnaast is het Nederlandse stelsel ook te typeren als een participatie-democratie met ruime mogelijkheden om de besluitvorming te beïnvloeden. Volgens de auteurs zijn de positieve houding ten opzichte van het Nederlandse politieke stelsel en de bereidheid van burgers om te participeren kenmerkend. In verband met de betrokkenheid van belangengroeperingen bij de totstandkoming en uitvoering van beleid wordt Nederland door hen gekenmerkt als een belangengroependemocratie.

Deze betrokkenheid van belangengroeperingen kan volgens de door Korsten en Toonen (1988:154) aangehaalde Dahl en Lindblom juist werken als een obstakel voor democratisering. In het kader hiervan worden onder andere het laten prevaleren van particularistische belangen boven percepties van een algemeen belang genoemd alsmede het deformeren van de politieke agenda door de ongelijke machtsbronnen van organisaties.

Grunow e.a. (1995:9) stellen dat vertegenwoordigers zich niet behoren te laten sturen door lastgevers, maar het algemeen belang moeten dienen. Het gaat hen hierbij om het waarborgen van de autonomie van de gekozenen. Volksvertegenwoordigers hebben ten opzichte van de burgers een eigen verantwoordelijkheid en moeten zich volgens Grunow e.a. niet laten leiden door de waan van de dag (hetgeen niet nader door hen wordt gedefinieerd). Dit zou volgens hen door de tijden heen de heersende opvatting over representatie zijn gebleven. Geconcludeerd wordt dat representatieve stelsels dan ook niet per definitie een redelijk alternatief zijn voor de directe democratie, waarin de burgers slechts zichzelf vertegenwoordigen en slechts zichzelf binden.

Tegenover de materiële benadering van het begrip democratie plaatsen Grunow e.a. (1995:8) de formele benadering. Bij de laatstgenoemde benadering gaat het om het recht om deel te nemen aan het bestuur zoals het kiesrecht in een representatieve democratie. Burgers kiezen, volgens bepaalde organisatorische en procedurele voorzieningen, hun vertegenwoordigers in een volksvertegenwoordigend lichaam. Voorts worden andere vormen van beïnvloeding van het openbaar bestuur aangehaald die relevant zijn voor het democratisch gehalte van een constitutie. Zo worden genoemd het consultatief referendum, het recht van petitie en vooral het recht op inspraak.

De eigen verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordigers wordt ook door Thomassen (1991:185) benadrukt. Hij stelt dat de volksvertegenwoordiging een eigen verantwoordelijkheid heeft en op basis van een afweging van rationele argumenten tot beslissingen dient te komen. Tevens constateert hij dat een moderne democratie vrijwel per definitie een representatieve democratie is, nadat hij een aantal beperkingen van de directe democratie uiteengezet heeft.

In de voortdurende discussies over politieke representatie acht Thomassen het onderstaande citaat van Rousseau nog steeds actueel:

“...De souvereiniteit kan niet worden vertegenwoordigd om dezelfde reden als ze niet kan worden vervreemd; ze bestaat wezenlijk in de algemene wil en de wil laat zich niet vertegenwoordigen, hij is hetzelfde of hij is iets anders; er is geen tussenweg. De afgevaardigden van het volk zijn dus niet zijn vertegenwoordigers en kunnen dat ook niet zijn; zij zijn slechts zijn lasthebbers; zij kunnen nergens een definitieve beslissing over nemen. Iedere wet, die het volk niet persoonlijk heeft bekrachtigd, is nietig; het is helemaal geen wet...”.

Schumpeter stelt volgens Castenmiller (1994:5) dat de rol van het overgrote deel van de bevolking zich zou moeten beperken tot het periodiek kiezen van politieke elites die vervolgens het land besturen. Doen zij het goed, dan worden zij beloond met gunstige verkiezingsuitslagen, doen zij het niet goed, dan worden zij daarvoor bij de eerstvolgende verkiezingen gestraft met minder stemmen. Door de nadruk op de democratie als methode voor het kiezen van bestuurders, wordt deze visie aangeduid als instrumentele democratieopvatting en representantendemocratie.

Fischer (in Fischer en Forester, 1993:36) noemt het weer betrekken van de burgers bij het politieke besluitvormingsproces een van de grootste uitdagingen voor de democratische theorie en praktijk. Dryzek (in Fischer en Forester, 1993:229) is van mening dat er zo weinig mogelijk beperkingen voor participatie en het publieke debat zouden moeten zijn, zowel in normatieve als empirische zin.

Castenmiller (1994:4) merkt op dat in de diverse binnen de politicologie gevoerde democratiediscussies de begrippen betrokkenheid en participatie steeds weer terug komen. Voorts citeert hij Aarts en Castenmiller die stellen dat het voor een goed functioneren van een democratisch politiek systeem noodzakelijk is dat de burgers zich positief opstellen tegenover democratische besluitvorming, zoveel mogelijk ook daadwerkelijk deelnemen aan deze besluitvorming en tenslotte over belangrijke kwesties niet al te zeer verdeeld zijn.

Castenmiller memoreert aan de gedachten van diverse politieke filosofen uit de Verlichting die stellen dat een grote mate van politieke activiteit de kwaliteit van de democratie bevordert en de daaruit voortgekomen zogenoemde ontwikkelingstheorieën. Deze theorieën beschouwen politieke participatie als een uiting van verbondenheid van burgers met het politieke systeem. Daarnaast levert het deelnemen aan de politiek een onontbeerlijke bijdrage aan de ontwikkeling van de persoonlijkheid en is massale participatie voor het politieke systeem de enige garantie voor waarlijk democratische besluitvorming. De bekritiseerde gedachte achter het romantische ideaal dat in deze ideeën ligt besloten is dat iedereen te allen tijde zou willen en kunnen deelnemen aan de ingewikkelde besluitvorming die inherent is aan hoogontwikkelde samenlevingen.

In paragraaf 2.3 worden representatie en participatie opnieuw aangehaald in het kader van het belichten van de lokale democratie. De volgende paragraaf belicht het openbare debat als een van de kwaliteitseisen die aan democratische besluitvorming kan worden gesteld.

2.2.2 Democratie en debat

Bij de met het dualisme beoogde transparantere besluitvorming en politieke herkenbaarheid speelt het openbare debat een belangrijke rol. Door Van Kersbergen en Pröpper (1995:4) wordt een kwalitatief hoogstaand publiek debat zelfs als voorwaarde voor een goed werkende democratie bestempeld. Besluitvorming op basis van een openbaar debat als kwaliteitseis voor de (lokale) democratie is door verschillende auteurs vanuit diverse invalshoeken aan de orde gesteld.

Het woord “debat” betekent volgens het woordenboek (Van Dale) een “aan regels gebonden openbare gedachtenwisseling”. Het debat is daarnaast te zien als een bijzondere vorm van discussie. Terwijl een discussie in het algemeen op een gedachtenwisseling duidt, heeft een debat de betekenis van strijd. De meer specifieke term debat wordt gebruikt als er voor- en tegenstanders van een standpunt zijn, als de deelnemers aan de discussie elkaars opponenten zijn of als belangentegenstellingen een rol spelen. Een debat duidt dan op een confrontatie van verschillende meningen (Van Kersbergen en Pröpper, 1995:5). Vervolgens definiëren voornoemde auteurs het publiek debat als een voor een brede groep mensen, actief dan wel passief, toegankelijke confrontatie van verschillende meningen over politieke en maatschappelijke zaken.

De door Thomassen (1991:46) aangehaalde politicoloog Dahl benadrukte de belangenafweging als noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van een democratie.

Door Vis (1988:41) werd het vertrouwen in de rede genoemd als een van de voorwaarden voor de aanvaarding van democratie door burgers. Door uitwisseling van argumenten kunnen oplossingen voor problemen worden gevonden. De basis voor het democratisch proces is volgens Vis het openbare debat, onder meer via een vrije pers, radio en televisie.

Het belang van de rol van de media voor het functioneren van de democratie wordt bevestigd door Van Kemenade (1997). Hij vindt dat de democratie verslonst, waarvan de schuld voor een belangrijk deel bij de media ligt. Voor een goed functionerende democratie is een kritische pers cruciaal. Het gebeurt te weinig dat journalisten politici diepgaand ondervragen over waar ze voor staan, over hun afwegingen. Hij is van mening dat de pers teveel aandacht besteedt aan personen, hun onderlinge conflicten en aansprekende incidenten in plaats van analyses van achtergronden, standpunten, motieven en afwegingen.

De kwaliteit van het publieke debat hangt onder andere samen met de kwaliteit van de deelnemers, de aard van het onderwerp en de wijze van discussiëren (discussieregels) (Van Kersbergen en Pröpper, 1995:6). Het is volgens voornoemde auteurs tevens van belang dat het debat niet louter een uitwisseling is van stellingnamen, maar dat de deelnemers bereid zijn zich iets van elkaar aan te trekken en dat zij zich willen laten overtuigen door de argumenten van anderen (1995:26). Hierbij spelen de in paragraaf 2.2.1 door Grunow e.a. (1995:9) en Thomassen (1991:185) genoemde eigen verantwoordelijkheid en het zich niet laten sturen door lastgevers een belangrijke rol. Ook door Fischer en Forester (1993:8) wordt het belang van argumentenuitwisseling en het politieke debat (1993:32,33) benadrukt.

Door MacRae (in Fischer en Forester, 1993:301) worden enkele richtlijnen gegeven voor het publieke debat. Hij wijst onder andere op het belang van heldere formulering van het probleem en het opstellen van criteria, alternatieven en feitelijke en voldoende informatie. Hij benadrukt het belang van alternatieven versus enkelvoudige voorstellen. Deelnemers aan het debat zien volgens MacRae de gevolgen van hun redeneringen niet als zij de fout begaan van het bekritisieren of steunen van een enkelvoudige optie. MacRae gaat er vanuit dat deelnemers aan het debat redeneren in de lijn van ethische criteria en zich niet laten leiden door persoonlijke belangen of hun verbintenis aan een politieke partij. MacRae (in Fischer en Forester, 1993:311) benadrukt dat het proces van het kiezen van het beste voorstel uit alternatieven om een probleem op te lossen, een systematische beschouwing van argumenten en tegenargumenten vereist.

Dat de uitgangspunten voor een vrije argumentenuitwisseling zonder zich te laten leiden door een verbintenis aan een politieke partij (partijdiscipline) in de praktijk niet altijd nageleefd worden blijkt uit het volgende citaat, opgetekend door Dubbelboer en Ramkema (2000:29):

“...Dus zei ik tegen mijn fractievoorzitter op het moment dat wij gezamenlijk de drempel van de vergaderzaal overschreden dat ik nog niet wist hoe ik zou stemmen. Hij siste mij toe: je moet tegenstemmen, anders had jij in de fractie al moeten laten aantekenen dat je voor zou zijn. Maar ik heb de argumenten van de andere partijen nog niet gehoord zei ik, hoe kan ik dan al hebben besloten? Dondert niet zei de voorzitter, jij bent tegen. Zo leerde ik dus dat de plenaire vergadering van volksvertegenwoordigers een wassen neus is, een theaterstuk, waarin de partijen vooraf hun vastgelegde standpunten uitdragen en niet bereid of in staat zijn daar een duimbreed van af te wijken (...).”

Naast argumentatie gaat het ook om overtuigingskracht. MacRae (in Fischer en Forester, 1993:297 en 301) belicht hiertoe naast een beargumenteerde keuze uit voorstellen het belang van overtuigingskracht in het debat. Met een strategische politieke discussie is overtuigingskracht gemoeid. De keuze voor het inzetten van overtuigingskracht hangt volgens MacRae samen met de sociale rol van de spreker in relatie tot de toehoorders, de mate van consensus tussen spreker en toehoorders en onder de toehoorders onderling en de regels van het debat waaraan de spreker en de toehoorders zijn gebonden.

Majone (1989:12) noemt evenals MacRae het kiezen uit alternatieven, het afwegen van de consequenties van helder uiteen gezette alternatieven en de uiteindelijke gecalculerde keuze voor hetgeen de grootste voordelen biedt.

Majone (1989:8) benadrukt echter het belang van de overredingskracht. In een vrij debat beschouwt hij overredingskracht als een wederzijdse uitwisseling en een wederkerige leermethode door discussie. Een echt debat laat volgens hem niet alleen de deelnemers hun eigen standpunten en belangen onder de aandacht brengen, maar moedigt hen ook aan hun kijk op de werkelijkheid aan te passen en zelfs hun waarden te veranderen als resultaat van het proces. Gesteld wordt dat de meeste waardebeoordelingen worden gevormd in een uitwisseling van overredingen.

De kwaliteit van de democratie hangt per definitie samen met een goed publiek debat. De kwaliteit van de democratie heeft onder meer betrekking op:

- procedurele kwesties als een open en eerlijke verdeling van kansen om mee te praten en te besluiten, de representativiteit, de garantie van politieke rechten;
- kwesties betreffende de uitkomst van democratische procedures, zoals de oplossingen die geboden worden voor collectieve problemen (beleids capaciteit), de mate van responsiviteit van het beleid, de efficiëntie en de uitvoerbaarheid;
- de legitimiteit van het politiek bestel in het algemeen en die van de leiding in het bijzonder;
- de correspondentie tussen democratische besluitvorming, beleidsformulering en beleidsuitvoering (Van Kersbergen en Pröpper, 1995:6).

Vervolgens worden de criteria om de kwaliteit van de democratie te meten door Van Kersbergen en Pröpper (1995:40) verdeeld in twee categorieën. In de eerste categorie staan maatstaven centraal die zich richten op procedurele kwesties, zoals een open en eerlijke verdeling van kansen om mee te praten en te besluiten, representativiteit en de garantie van politieke rechten. Bij deze criteria gaat het om de wijze waarop de democratie gestalte krijgt. De tweede categorie van criteria heeft betrekking op de uitkomst van democratische procedures, zoals de geboden oplossingen voor collectieve problemen, de mate van responsiviteit, de efficiëntie en de uitvoerbaarheid van het beleid en de legitimiteit van politieke leiding en politiek bestel.

Een heldere belangenafweging in de vorm van een openbaar debat speelt een belangrijke rol als kwaliteitseis voor het functioneren van de democratie. Deze rol is nog belangrijker geworden nu de transparantie van de besluitvorming en de herkenbaarheid van de lokale politiek door middel van het dualisme vergroot moeten worden. Dit wordt bevestigd door de stelling van Elzinga (in Dubbelboer en Ramkema, 2000:13) dat het lokale politieke debat meer van de fracties naar de commissies en de openbare raadsvergadering moet worden verplaatst en dat de gemeentepolitiek levendiger en meer herkenbaar moet worden voor burgers.

Dat het debat verbetering behoeft wordt door Gietelink (in Dubbelboer en Ramkema, 2000:13) als volgt verwoord: "...En dan de verloren inhoud van het debat. Er moet een tijd zijn geweest dat de raadsvergadering voor belangstellenden ook nog echt te volgen was. Die tijd lijkt voorbij. De bezoeker van het raadsdebat wordt getraakteerd op een brij van onbegrijpelijke agendapunten, waarover veelal volstrekt formele vragen worden gesteld. De raadsvergadering is dan ook niet meer het podium van inhoudelijk debat, maar van formele besluitvorming. Het debat, zo het al gevoerd wordt, vindt plaats achter de gesloten deuren van de raadsfractie of de commissievergadering. De raad neemt alleen voorgebakken besluiten, waar dan bij wijze van gebaar nog een armzalige en vaak niet ter zake doende formele vraag overheen mag, voordat men geacht wordt in te stemmen met wat is voorgebakken. Er zijn immers die avond nog tien onderwerpen en het is maar een keer in de vier of zes weken dat er een raadsvergadering is".

Vervolgens vraagt Gietelink zich af hoe dit anders zou kunnen. Hij stelt bijvoorbeeld voor de bespreking van een belangwekkend onderwerp de hele avond te laten duren en de raadsleden open te laten luisteren en achteraf hun oordeel te laten bepalen. Hij is ervan overtuigd dat er een andere praktijk ontstaat als de min of meer gedwongen standpuntbepaling in de fractievergadering en de ingebakken praktijk van fractieoverleg en partijdisciplineren wordt losgelaten en zonder last en ruggespraak wordt deelgenomen aan de raadsvergadering. Hij benadrukt voorts dat "zonder last en ruggespraak" via de Grondwet aan onze volksvertegenwoordigers is voorgeschreven. Tot slot concludeert hij dat het hele fenomeen van partijvorming, maar zeker de praktijk van partij- en fractiediscipline, op gespannen voet staat met de in 1848 door Thorbecke opgestelde en ingevoerde Grondwet.

Ook door Keman (in Van Kersbergen en Pröpper, 1995:65) wordt kritiek geuit op de institutionalisering van het democratische proces. Hij belicht daarbij niet zoals Gietelink de rol van de volksvertegenwoordigers, maar die van de burgers. Keman stelt dat de institutionalisering van het democratische proces de functies van het publieke debat niet zozeer heeft uitgehold, maar wel van karakter heeft veranderd. Dit komt volgens hem vooral doordat de rol van de politieke burger in toenemende mate is overgenomen door collectieve actoren, met name politieke partijen en belangengroeperingen. Dit betekent dat nogal eens te hoge eisen worden gesteld aan de rol van de burger in het publieke debat.

De institutionalisering van de democratie als collectief proces van besluitvorming heeft tot gevolg gehad dat de individuele meningsvorming en uitwisseling over de publieke zaak grotendeels is overgenomen door politieke partijen, belangengroeperingen en andere organisaties, zoals de media. Onvrede over de kwaliteit van het publieke debat kan daarom te maken hebben met de te hoog gespannen verwachtingen omtrent participatie en met een onjuiste inschatting van de rol van politieke partijen en belangengroepen in het proces van democratische besluitvorming (Van Kersbergen en Pröpper, 1995:66).

De betrokkenheid van de burgers wordt door Touraine (1994:27) beschouwd als een voorwaarde voor het functioneren van de democratie. De vrijheid om volksvertegenwoordigers te kiezen is volgens Touraine zonder betekenis als de geregeerden niet geïnteresseerd zijn in de regering. Veel burgers zouden zich volgens hem zelfs niet bewust zijn van het feit dat zij leven in een politieke maatschappij en zien de overheid als een gegeven dat buiten hun wereld staat.

Deze betrokkenheid van de burgers houdt mede verband met de responsiviteit als kwaliteitseis van het democratische systeem, waar in de volgende paragraaf kort bij wordt stilgestaan.

In hoeverre in de praktijk wordt voldaan aan de kwaliteitseis van besluitvorming op basis van debat komt aan de orde bij de beschrijving van de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 6.

2.2.3 Democratie en responsiviteit

In de vorige paragraaf is de responsiviteit al genoemd als een van de criteria voor de kwaliteit van de democratie. Volksvertegenwoordigers moeten op de hoogte zijn van de voorkeuren van hun burgers om de voorwaarde van responsiviteit te waarborgen. Zoals zal blijken uit paragraaf 2.6.5 staat de responsiviteit als kwaliteitseis voor het functioneren van de lokale democratie hernieuwd in de belangstelling ingevolge de dualisering van het gemeentebestuur. Raadsleden zouden volgens de Staatscommissie (2000a:347) hun functie meer buiten het stadhuis moeten uitoefenen. Een intensiever contact met burgers zou de raadsleden in staat stellen om vroegtijdig problemen te signaleren, deze te vertalen in politieke visies en in te brengen in de politieke agenda. Door de Staatscommissie wordt zelfs gesproken van een impuls van de raad aan zijn maatschappelijk agenderende rol en de lokale politieke agendavorming.

In dit kader wordt de responsiviteitseis belicht, waarop diverse auteurs hun visie hebben gegeven.

Thomassen (1991:46) haalt de politicoloog Dahl aan die democratie karakteriseert als een stelsel waarin de regering duurzaam responsief is ten aanzien van de voorkeuren van de burgers. Hij gaat er in de lijn van Weber vanuit dat de burgers de regering van een land niet bepalen. De burgers moeten wel achteraf de resultaten van de uitoefening van de regeermacht kunnen beoordelen. Dahl heeft daartoe een aantal noodzakelijke voorwaarden geformuleerd waaraan door een politiek systeem behoort te worden voldaan.

- a) Alle burgers moeten de kans hebben hun individuele preferenties te formuleren en ze moeten deze preferenties door individuele en collectieve acties aan andere burgers en de regering kunnen laten weten.
- b) De regering moet aan ieder van de voorkeuren in de belangenafweging een gelijk gewicht toekennen, ongeacht de inhoud of de bron van de voorkeur.

Om aan deze voorwaarden te kunnen voldoen, moeten volgens Dahl in een constitutie een aantal institutionele garanties opgenomen zijn. Het gaat onder andere om de vrijheid van organisatie en meningsuiting, het recht van politieke leiders om steun en stemmen te verwerven, vrije, algemene en eerlijke verkiezingen en instituties die ervoor zorgen dat regeringsbeleid afhankelijk is van verkiezingen en andere voorkeursuitingen van de burger. De democratietheorie van Dahl heeft betrekking op formele garanties voor invloedsmogelijkheden om een duurzame responsiviteit van het politieke systeem te garanderen.

Grunow e.a. (1995:9) benoemen deze responsiviteit in het kader van een materiële benadering van het begrip democratie, waarbij de door de overheid aangeboden producten en diensten behoren aan te sluiten bij de wensen en verlangens van de burgers. Dit aspect van de democratie is volgens voornoemde auteurs op curieuze wijze constitutioneel verankerd. De responsiviteitseis kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit artikel 7 van de Gemeentewet: *“De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente”*.

Deze bepaling vormt een variant op artikel 50 van de Grondwet waarin is vastgelegd dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen.

De responsiviteitseis wordt door Grunow e.a. dus nadrukkelijk in verband gebracht met de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. Zoals vanaf paragraaf 2.4 in dit hoofdstuk zal blijken, behoeft de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad meer aandacht. Elzinga (in Dubbelboer en Ramkema, 2000:13) stelt dat de gemeenteraad meer het accent kan leggen op zijn volksvertegenwoordigende functie. De kiezers stellen dat volgens hem op prijs. Gemeenteraden zouden minder moeten besturen, zich minder moeten inlaten met het bureaucratisch proces en meer geïntegreerd moeten opkomen voor de belangen van de burgers. Paragraaf 2.6.5 gaat uitgebreid in op de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad en ook in hoofdstuk 7 komen de responsiviteitseis en de volksvertegenwoordigende rol aan de hand van de onderzoeksresultaten aan de orde.

2.3 Lokale democratie

Over de inrichting van het lokaal bestuur in Nederland is, mede in verband met de invoering van het dualisme, de afgelopen jaren veel geschreven. Het gaat daarbij voornamelijk over de veranderingen in de structuur van het lokaal bestuur zoals de benoemingswijze van de burgemeester of de verplichte invoering van diverse dualiseringsmaatregelen.

In het rapport van de Staatscommissie (2000a:446) wordt gesproken over "slagvaardig bestuur" en "werkende democratie" en in de samenvatting van dit rapport (2000b:14) wordt de term "vitale democratie" genoemd, allen als wenselijk voor onze lokale democratie. Een nadere duiding van deze begrippen ontbreekt echter.

Daemen en Schaap (2000:11) constateren dat sinds begin jaren '80 van de vorige eeuw weinig aandacht is besteed aan de democratie op lokaal niveau. Volgens hen werd in de jaren '60, '70 en begin jaren '80 van de vorige eeuw in discussies over het openbaar bestuur veel aandacht besteed aan de relatie tussen burgers en bestuur en de afstand die ervaren werd tussen overheden en burgers. Volgens de burgers waren overheden groot en bureaucratisch en belemmerend voor burgerparticipatie. Deze belemmeringen creëerden legitimiteitsproblemen die alleen opgelost konden worden door verkleining van de afstand tussen burgers en bestuur door middel van democratisering, meer verantwoordelijkheid en meer openheid.

In de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw nam de aandacht voor het legitimiteitsprobleem af en kwamen er onderwerpen als privatisering en nieuwe managementstijlen op de agenda. De burger werd voornamelijk gezien als klant van de publieke sector en de aandacht verschoof van democratie en participatie naar efficiency en management. Daemen en Schaap constateren echter hernieuwde aandacht voor participatie en democratie op lokaal niveau in Nederland.

Castenmiller (1994:63) haalt de irritatie van Derksen uit 1989 aan over het veelvuldig gebruik van het begrip "klantgerichte gemeente". Derksen is van mening dat dit begrip de outputzijde van de overheid overaccentueert en vergeet dat de burger juist aan de inputzijde zijn voorkeuren kenbaar hoort te maken. Vervolgens vraagt Derksen zich af wie nog wel eens het begrip democratie hoort te midden van discussies over efficiencyverhoging. De sterke nadruk op het bedrijfsmatig en klantvriendelijk optreden van de gemeentelijke organisatie kan volgens hem tot gevolg hebben gehad dat de politieke dimensie van de lokale overheid op de achtergrond is geraakt. De burger zou de gemeente daardoor niet meer herkennen als een politieke arena.

Ondanks de verminderde aandacht voor de lokale democratie is de plaats die de gemeenten in het Nederlandse staatsbestel innemen volgens de door Derksen (1995) aangehaalde Memorie van Toelichting bij de Gemeentewet van 1985-1986 zeer belangrijk. Gemeenten worden hierin als basiscellen van onze democratische staat betiteld. Gesteld wordt dat de gemeenten als dichtst bij de burger opererende bestuurslaag primair verantwoordelijk zijn voor de meeste zaken waarmee de burger in het dagelijks leven wordt geconfronteerd zoals onder andere de leefomgeving, huisvesting en openbare orde. Volgens de Memorie van Toelichting komt daar nog bij dat het gemeentelijk beleid, meer dan het beleid van andere bestuurslagen, direct kan worden beïnvloed door de bevolking. Vervolgens wordt gesteld dat de democratie, ook via de inspraak en participatie van de bevolking, op de meest directe wijze op lokaal niveau gestalte krijgt.

Daemen en Schaap (2000:12) halen Tops en Depla aan om twee strategieën te onderscheiden ten aanzien van democratie en participatie:

- a) Perfectionering van het democratisch bestuur.
Deze strategie doelt op de verbetering van de effectiviteit van het bestuur en het functioneren van de democratie binnen het bestaande systeem van de representatieve democratie, waarin burgers voorkomen als bestuurden, stemgerechtigden en cliënten.
- b) Vergroten van de participatie.
Deze strategie bestaat uit pogingen om de participatie binnen de democratie te vergroten. De burgers worden gezien als co-producenten van beleid waarbij de overheid voornamelijk faciliterend in plaats van sturend optreedt.

Daemen en Schaap (2000:16) zijn van mening dat deze beide strategieën elkaar niet uitsluiten, maar als complementair beschouwd kunnen worden.

De zuivere vorm van representatieve democratie zal volgens hen in de praktijk altijd tekortkomingen laten zien zoals gebrek aan responsiviteit richting minderheden, kleine groepen of individuele belangen. Het representatieve systeem behoeft daarom een vorm van aanvulling om de directe invloed van burgers en organisaties op het politieke proces te faciliteren.

Depla (1994:88) benoemt in dit verband de maatschappelijke democratie, wat het nadrukkelijker betrekken van burgers bij beleidsprocessen impliceert. De lokale politiek zou meer ruimte moeten bieden aan initiatieven van burgers en organisaties; het actief burgerschap zou een vanzelfsprekende plaats moeten krijgen bij het bedenken van, het beslissen over en het uitvoeren van beleid. Depla (1994:105) benadrukt dat daarnaast sprake is van een institutionele democratie langs welke weg gestreefd wordt naar een grotere betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek; de bevolking zou meer invloed uit moeten kunnen oefenen op de formele besluitvorming in de lokale politiek.

De in deze paragraaf aangehaalde auteurs leggen naast de perfectionering van het democratisch bestuur (zoals met het dualisme wordt beoogd) de nadruk op vergroting van de mogelijkheden voor participatie in de lokale democratie.

Ook in de volgende paragraaf, waar in kort bestek enkele ontwikkelingen in de lokale democratie worden geschetst, komen de betrokkenheid van burgers bij de besluitvorming en het afnemende primaat van de politiek aan de orde.

2.3.1 Ontwikkelingen in de (lokale) democratie

Zoals uit de voorgaande paragraaf al bleek, doen zich in de lokale democratie diverse ontwikkelingen voor en worden onder andere discussies gevoerd over legitimiteit, responsiviteit en participatie.

Door Derksen (1995) worden de ontwikkelingen in het lokaal bestuur en de context waarbinnen het lokaal bestuur opereert in vogelvlucht geschetst in zijn rede "De bereikbare overheid". Waar door Denters e.a. (1994:26) wordt gesteld dat de kloof tussen de lokale gemeenschap en de gemeente niet te groot kan en mag worden, constateert Derksen dat de veronderstelde relatie tussen gemeente en gemeenschap al steeds minder aanwezig is als gevolg van toenemende maatschappelijke integratie op nationale schaal.

In het kader hiervan noemt hij de groeiende behoefte aan rechtseenheid en centralisatie.

Het lokaal bestuur verwordt als gevolg van toenemende centralisatie tot uitvoeringsloket waardoor een verantwoordingsprobleem ontstaat.

Lokale democratie veronderstelt volgens Derksen dat er iets te besturen valt en dat daarover binnen de lokale democratie beslissingen kunnen worden genomen. Als slechts verantwoording kan worden afgelegd voor het zorgvuldig naleven van rijksregels, verliest de lokale democratie haar betekenis en op termijn haar legitimiteit.

De gedachte dat democratisering alleen kan worden bereikt door het primaat van de politiek te versterken wordt door Derksen bekritiseerd. De politieke macht en strijd zouden zich voor een groot deel reeds afspelen buiten de traditionele arena's. Daardoor dreigt een verlies aan democratische controle waardoor sprake is van strijdigheid met de hoofdregel van de democratie dat machtsuitoefening, politiek of maatschappelijk, verbonden dient te zijn met het afleggen van verantwoording. Naast de maatschappelijke democratisering noemt hij ook de toegenomen maatschappelijke complexiteit als oorzaak van afnemende sturingsmogelijkheden van de overheid.

Gemeenten zouden volgens Derksen meer als bewaker van democratische spelregels moeten optreden en een integratiekader moeten bieden voor het beleid van verschillende maatschappelijke organisaties op lokaal niveau. En daar waar het primaat van de politiek wel gehandhaafd wordt, zou het goed zijn om niet te zwaar op de representatieve democratie te blijven steunen, maar de mogelijkheden voor directe invloed van de burgers op het beleid te vergroten, waarvoor de lokale overheid zich goed zou lenen. Lokale behoeften zijn het best in samenspraak met de burgers vast te stellen, waarbij Derksen zich afvraagt wat de lokale democratie anders is dan dat.

Tot slot geeft Derksen aan dat gemeenten in open overleg moeten staan met hun omgeving en zelf voorwaarden moeten scheppen voor communicatie door inspraak, openbaarheid en voorlichting. Communicatie vindt volgens hem plaats binnen de gemeenteraad als het democratisch platform van de gemeente en in het directe contact tussen burgers en bestuur.

Ook door Tops (1994:10) worden enkele ontwikkelingen binnen de lokale democratie belicht. Hij gaat achtereenvolgens in op de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990, de nationalisering van de gemeenteraadsverkiezingen, schaalvergroting in het gemeentebestuur, regiovorming, deelgemeentevorming, de mondigere burgers en kritiek op het functioneren van de lokale politieke partijen. Hij haalt bij deze ontwikkelingen de belangrijke vraag aan hoe burgers en politiek, publiek en publieke besluitvorming opnieuw met elkaar te verbinden zijn; een vraag die ook bij de dualiseringsoperatie aan de orde is. Tops (1994:11) stelt dat het verschijnsel van de moderne geïndividualiseerde burger nieuwe eisen stelt aan de wijze waarop politieke beslissingen worden genomen. Een simpel beroep op het primaat van de politiek volstaat niet langer en een moraliserend appel op burgers schiet zijn doel voorbij.

Tops wil niet spreken van een kloof tussen burgers en bestuur. Dit vindt hij een te dramatisch beeld. Hij spreekt van achterstallig onderhoud; de lokale besluitvorming dient aan de eisen van de tijd te worden aangepast.

Evenals Tops relateert Castenmiller (1994:voorwoord) het spreken van een crisis in het lokaal bestuur door er aan te herinneren dat er in de jaren '60 van de twintigste eeuw evengoed een wijdverspreid onbehagen bestond betreffende het functioneren van de lokale democratie.

Ondanks deze relativeringen werd de noodzaak gevoeld om het lokaal bestuur te vernieuwen, waartoe een Staatscommissie werd ingesteld. In de volgende paragraaf wordt uiteengezet welke taak de Staatscommissie kreeg en welke knelpunten zich volgens de commissie in het lokaal bestuur manifesteerden. Bij deze inventarisatie van knelpunten wordt duidelijk dat onvoldoende aan de eerder in dit hoofdstuk benoemde kwaliteitseisen voor het functioneren van de lokale democratie wordt voldaan. Het gaat daarbij onder andere om een heldere verhouding tussen het volksvertegenwoordigend en het besturend orgaan, de transparantie van de besluitvorming en de responsiviteitseis.

2.4 Staatscommissie Dualisme en lokale democratie

De op 30 september 1998 ingestelde Staatscommissie Dualisme en lokale democratie heeft onderzocht op welke wijze aan de dualisering van het lokaal bestuur vormgegeven kon worden. De Staatscommissie kreeg van de regering de volgende opdracht:

De Staatscommissie heeft tot taak advies uit te brengen over de wijze waarop de dualisering van het lokale bestuursmodel vormgegeven kan worden, inclusief de juridische aspecten en overige consequenties, daarbij in elk geval beziende:

- a. hoe de eventuele invoering van de gekozen burgemeester zich daartoe zou verhouden en welke juridische en andere consequenties daaraan verbonden zouden zijn;
- b. de combinatie of spreiding van verkiezingen.

De Staatscommissie is ingesteld omdat het lokaal bestuur op een aantal punten aan herziening toe was. Het gemeentelijke systeem was monistisch terwijl in de praktijk al langere tijd een verschuiving richting dualisme gaande was. Dit veroorzaakte een groeiende spanning tussen het formele bestuursmodel en de bestuurspraktijk. De situatie van rolverwarring en inclusief bestuur veroorzaakte een slechte politieke herkenbaarheid en ondoorzichtige besluitvorming. De afstand tussen burgers en bestuur was hierdoor te groot geworden. Burgers toonden steeds minder interesse in het teveel in zichzelf gekeerde lokaal bestuur (Staatscommissie, 2000b:10).

Met deze samenvatting van knelpunten constateerde de Staatscommissie dat niet voldoende aan de kwaliteitseisen voor het functioneren van de lokale democratie wordt voldaan zoals benoemd in paragraaf 2.1, namelijk een heldere verhouding tussen het volksvertegenwoordigend en het besturend orgaan, transparante besluitvorming en responsief bestuur.

Op 17 januari 2000 verscheen het rapport van de Staatscommissie waarmee advies werd uitgebracht aan de regering over de vormgeving van dualistische verhoudingen in het gemeentelijk bestuur en de versterking van de lokale democratie.

De Staatscommissie onderkende vier hoofdproblemen van het lokaal bestuur (Derksen, 2001:83):

- De positie van de politieke partijen in de lokale vertegenwoordigende democratie staat onder druk (lagere opkomst, monopolie van partijen wordt doorbroken, er ontstaan nieuwe vormen van democratie en participatie);
- Er bestaat een bestuurlijk overwicht van college over raad; het formele monistische stelsel blijkt in de praktijk eerder dualistisch te zijn;
- De herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum voor politieke besluitvorming is gering;
- De collegialiteit binnen het college staat onder druk, de wethouder heeft aan gewicht gewonnen, terwijl de coördinerende rol van de burgemeester daarmee geen gelijke tred heeft gehouden.

Voor de Staatscommissie moest een nieuw bestuursstelsel aan drie uitgangspunten voldoen. Ten eerste moest de gemeentelijke beleidsvrijheid aanzienlijk worden vergroot. Het moest weer ergens over gaan in de lokale politiek (ontvlechting van centraal en decentraal bestuur).

Ten tweede behoorde de eindverantwoordelijkheid voor het lokaal bestuur van de gemeenteraad te worden versterkt, terwijl tegelijkertijd de posities van raad en college (beter) moesten worden gescheiden. Het college moest zich geheel concentreren op het bestuur, de gemeenteraad op zijn rol als volksvertegenwoordiger en als controleur van het door het college gevoerde beleid (dualisering van het gemeentelijk bestuur). Ten derde moest de positie van de burgemeester worden versterkt. Tot een unaniem voorstel voor de wijze van aanstelling van de burgemeester kwam de Staatscommissie niet (Derksen, 2001:83).

De Staatscommissie ziet de ontvlechting van de posities van raad en college aan de ene kant als een middel om tot een duidelijke rolverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen te komen. Aan de andere kant wordt dualisme beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde om de lokale democratie beter toegankelijk te maken voor nieuwe vormen van participatie. Volgens de Staatscommissie leidt dualisering tot complementaire verhoudingen tussen de raad en het college. Daardoor komen de functies die zij vervullen zowel naar binnen als naar buiten toe beter tot hun recht. Daarbij is elk van deze organen gebaat. Rollen en posities worden helder en herkenbaar, zodat publiek debat wordt bevorderd, in het openbaar verantwoording wordt afgelegd en actief controle plaatsvindt (Staatscommissie, 2000b:14).

2.4.1 Vervlochten posities en bevoegdheden van raad en college

Een van de vier door de Staatscommissie benoemde hoofdproblemen in het lokaal bestuur betreft de situatie van rolverwarring en inclusief bestuur. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de raad en het college is in de dagelijkse praktijk van gemeenten diffuus en onduidelijk geworden. De verschillende actoren vervullen meerdere rollen en opereren dicht op elkaar. Raadsleden zijn controleur maar ook medebestuurder. Wethouders zijn bestuurder en raadslid. De fracties (waarvan de wethouders lid zijn) en de raadscommissies (waarvan de wethouders veelal voorzitter zijn) bevestigen dit beeld van inclusief bestuur. Er bestaat geen duidelijke scheiding tussen de machten van bestuur en controle. De rol van de raad als lokale volksvertegenwoordiger en als tegenspeler van het college heeft daardoor naar buiten toe onvoldoende gewicht.

De dubbelrollen veroorzaken onduidelijkheid en geven geen ruimte voor een onafhankelijke opstelling en controle. De politieke besluitvorming is een naar binnen gekeerd proces tussen bestuursorganen met in elkaar overlopende verantwoordelijkheden (Staatscommissie, 2000b:14).

2.4.2 Gebrek aan herkenbaarheid en transparantie

De Staatscommissie stelt dat het inclusieve, gesloten en in zichzelf gekeerde karakter van het lokaal bestuur een sterk belemmerend effect heeft op de politieke herkenbaarheid. Voor de werkwijze van de raad, de organisatie van het politieke proces, de lokale democratie en de rekrutering van raadsleden is het gebrek aan transparantie een belemmerende factor. Met name het door elkaar heen lopen van rollen en posities, in combinatie met het feit dat veel politiek belangrijke beslissingen worden genomen in de beslotenheid van college en fracties, maakt dat het voor burgers en organisaties niet goed meer mogelijk is om zicht te krijgen op de politieke dimensies van de gemeentelijke besluitvorming. Vastgesteld werd dat dit mede een verklaring kan zijn voor de afnemende belangstelling van burgers voor de partijpolitiek. Burgers en organisaties oefenen via andere wegen invloed uit op de lokale beleidsvorming. Een van de uitdagingen van vitalisering van de lokale democratie is daarom het integreren van nieuwe vormen van invloedsuitoefening in de politieke besluitvormingsprocessen in de gemeenten (Staatscommissie, 2000a:356-357).

2.4.3 Het primaat van het vertegenwoordigend orgaan als uitgangspunt

Een van de uitgangspunten van de Staatscommissie voor de vernieuwing van het lokale stelsel is versterking van de eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad voor het lokaal bestuur. De gemeenteraad moet eindverantwoordelijk blijven voor het gemeentelijk bestuur, zo adviseert de Staatscommissie. Een belangrijke reden hiervoor is dat in de Nederlandse politieke cultuur sterk gehecht wordt aan de democratische positie van breed samengestelde, direct gekozen organen. De Nederlandse consensusdemocratie kent geen traditie van eenhoofdige bestuursposities die direct worden gekozen. Dualistische verhoudingen staan het primaat van de raad niet in de weg, zoals blijkt uit de stelsels in andere Europese landen (Staatscommissie, 2000b:109).

Het bestuursprimaat van de raad is sinds Thorbecke's gemeentewet uit 1851 telkens herbevestigd. Ook bij de herziening van de gemeentewet in 1994 is dit ideaal door de wetgever nog eens beklemtoond.

Generaties raadsleden zijn zodoende gesocialiseerd in een opinieklimaat waarin het bestuursprimaat van de raad centraal stond (Denters e.a., 2000:5).

Tops (1994:14) noemt de leidende rol die raadsleden moeten hebben in de besluitvorming, het primaat van de raad, een belangrijk normatief uitgangspunt voor het functioneren van gemeentebesturen. Deze rol vindt zijn rechtvaardiging in de omstandigheid dat de raad rechtstreeks door de bevolking van een gemeente wordt gekozen en om de vier jaar vernieuwing van dit mandaat plaatsvindt. Of de gemeenteraad deze centrale rol in de gemeentelijke besluitvorming ook feitelijk kan waarmaken, is volgens Tops een omstreden en veel bediscussieerde vraag. Hij noemt meerdere actoren die een stempel drukken op de gemeentelijke besluitvorming, evenals de Staatscommissie zoals blijkt uit de volgende paragraaf.

2.4.4 De actoren in de gemeentelijke besluitvorming

De Staatscommissie besteedt aandacht aan het feit dat niet alleen de raad en het college een rol spelen in het gemeentelijk bestel in de praktijk en onderscheidt in haar rapport vijf actoren (Staatscommissie, 2000b:74):

- Het ambtelijk apparaat. Ambtenaren spelen een rol bij het initiatief tot nieuw beleid, interactieve besluitvorming en bij de ondersteuning aan fracties, de raadscommissies en de raad.
- Het college van burgemeester en wethouders domineert de gemeentelijke besluitvorming. Het college werkt op basis van collegialiteit, maar naarmate de gemeente groter is, vervullen de wethouders een sterke zelfstandige rol tegenover die van de burgemeester.
- De raadsfracties worden genoemd als derde actor in de gemeentelijke besluitvorming. Standpunten van de fracties worden sterk beïnvloed door de wethouder van hun partij.
- De raadscommissies. De meeste gemeenten hebben vier of vijf raadscommissies die gemiddeld iets minder dan eens per maand vergaderen. De taakvelden van de commissies zijn geordend conform de collegeportefeuilles. De portefeuillehouders zijn doorgaans commissievoorzitter. In de raadscommissies komen ambtelijke concept-voorstellen aan de orde en/of concept-raadsvoorstellen. Vooral in het laatste geval heeft de commissie niet veel invloed op de feitelijke beleidsvorming, omdat deze al zo ver gevorderd is dat het voorstel in feite al bijna een besluit is geworden. Het zwaartepunt blijkt te liggen in het college en de collegefracties.

- De gemeenteraad wordt als vijfde actor en sluitstuk in het gemeentelijk besluitvormingsproces genoemd. De echte zaken zijn dan al gedaan in het college, de fracties en de raadscommissies. De Staatscommissie belicht het onderscheid tussen college- en niet-collegefracties. Gesteld wordt dat de collegefracties een informatievoorsprong hebben en via hun wethouder meer invloed kunnen uitoefenen op het bestuur.

2.5 Monistische versus dualistische verhoudingen

Zoals eerder opgemerkt was het gemeentelijke systeem aan vernieuwing toe omdat het formeel monistisch was terwijl in de praktijk al langere tijd een verschuiving richting dualisme plaatsvond. Definiëring van de begrippen monisme en dualisme is noodzakelijk om de verhoudingen binnen het lokaal bestuur te kunnen kwalificeren en de door de Wet dualisering gemeentebestuur ingevoerde veranderingen inzichtelijk te maken. De begrippen monisme en dualisme kunnen op verschillende manieren worden gedefinieerd.

2.5.1 Monisme en dualisme volgens de Staatscommissie

In het rapport van de Staatscommissie worden de begrippen monisme en dualisme als volgt gedefinieerd. In een verhouding tussen een vertegenwoordigend orgaan en een uitvoerend orgaan is sprake van monisme indien de bevoegdheden van het uitvoerend orgaan geheel of in hoofdzaak een afgeleide vorm is van die van het vertegenwoordigend orgaan en bovendien de leden van het uitvoerend orgaan geheel of grotendeels door en uit het vertegenwoordigend orgaan worden benoemd en tevens lid blijven van dit orgaan.

Van dualisme in een verhouding tussen een vertegenwoordigend orgaan en uitvoerend orgaan is sprake indien het uitvoerend en het vertegenwoordigend orgaan beide substantiële eigen, door de wet of Grondwet geattribueerde, bevoegdheden bezitten en de leden van het uitvoerend orgaan niet tevens deel uitmaken van het vertegenwoordigend orgaan.

In dit verband worden ook wel de termen onderschikking (voor monisme) en nevenschikking (voor dualisme) gebruikt. Bij een monistische bestuursverhouding is het uitvoerend orgaan ondergeschikt aan het vertegenwoordigend orgaan, vooral in de sfeer van bevoegdheden.

De Staatscommissie stelt vervolgens dat geheel zuivere verschijningsvormen van monistische en dualistische stelsels niet erg vaak voor komen. Het is bijna een wetmatigheid dat ieder stelsel in de praktijk zijn scherpe kantjes verliest, als gevolg van allerlei ontwikkelingen en factoren. Genoemd wordt de beschikking van uitvoerende organen over een ambtelijk apparaat, hetgeen een voorsprong biedt op het gebied van informatie en ondersteuning. Op die manier zou in een monistisch stelsel een structurele tendens bestaan tot een dualistische praktijk.

Voorts wijst de Staatscommissie op het politiek of normatief monisme en dualisme.

In politiek opzicht wordt het verschijnsel belicht dat meerderheden, die de leden van de uitvoerende macht politiek steunen, veelal op een geheel andere wijze aankijken tegen de betreffende bestuursverhouding, dan politieke minderheden in het vertegenwoordigend orgaan, die zijn teruggeworpen op het voeren van oppositie. Een verstrengeling tussen coalitiepartijen en het uitvoerend orgaan, leidt er meestal toe dat oppositionele minderheden sterk hechten aan het controlerende primaat of bevoegdhedenprimaat van het vertegenwoordigend orgaan en zich daarnaar gedragen. Terwijl de meerderheid zich vooral inzet om het functioneren van de leden van het door hen ondersteunde uitvoerend orgaan te verzekeren. In deze bestuursverhoudingen is sprake van totaal verschillende beïnvloedingsconcepten waardoor het erg moeilijk is om de feitelijke bestuursverhouding te kwalificeren als monistisch of dualistisch (Staatscommissie, 2000a:65-69).

2.5.2 Monisme en dualisme volgens Duchateau en Lok, Dölle en Elzinga en Derksen

Door Duchateau en Lok (1994:48) wordt het college in een monistisch stelsel omschreven als een verlengstuk van de raad. Het college is een vertrouwenscollege om al die zaken voor te bereiden waarover de raad moet besluiten; vervolgens voert het college de raadsbesluiten geheel in zijn geest uit.

Dölle en Elzinga (1993:104) omschrijven monisme als een relatie waarbij de bevoegdheden en hiermee verbonden legitimatie van het uitgeoefende overheidsgezag ligt bij het ene orgaan (de raad) en de positie van het andere orgaan (het college) daarvan afgeleid en ondergeschikt is. Er is derhalve sprake van een vorm van onderschikking.

In een (zuiver) dualistische verhouding bestaat geen onderschikking maar nevenschikking. Beide organen bezitten duidelijk substantiële eigen, niet tot elkaar herleidbare bevoegdheden, terwijl ook de verkiezing/benoeming en het ontslag van de ambtsdragers in deze organen gescheiden systemen vormen. Derksen (2001:42) beschouwt een verhouding tussen twee bestuursorganen als monistisch als de legitimatie en het bevoegdheidszwaartepunt bij het ene orgaan ligt, terwijl de positie van het andere bestuursorgaan daarvan een afgeleide is (onderschikking). Een verhouding tussen twee bestuursorganen is dualistisch als ze allebei eigen, originele bevoegdheden bezitten. Van een formele dominantie van het ene over het andere orgaan is hier geen sprake (nevenschikking).

Derksen (2000) bekritiseert de hantering van de begrippen monisme en dualisme door de Staatscommissie omdat deze niet eenduidig zou zijn. Volgens hem lopen drie definities van dualisme en monisme door elkaar:

- Ten eerste een juridische definitie waarbij het vooral om bevoegdheden gaat. Bij dualisme hebben raad en college beide eigen originele bevoegdheden; bij monisme zijn de bevoegdheden van de een (het college) afgeleid van de bevoegdheden van de ander (de raad);
- Ten tweede een politicologische definitie waarbij de machtsverhouding centraal staat. Bij dualisme is sprake van een zeker machtsevenwicht tussen raad en college. Bij monisme is sprake van boven- en onderschikking (waarbij in dit geval de raad wordt geacht de bovenliggende partij te zijn).
- Ten derde een sociologische definitie waarbij met name wordt ingegaan op de rollen van beide organen. Bij dualisme worden raad en college geacht andere rollen, andere functies te vervullen. De huidige praktijk, waarin de raad veel werk van het college overdoet, moet in dat verband als monistisch worden gekarakteriseerd.

2.5.3 Collegemonisme volgens Denters e.a.

In een tussenrapportage van het Van Poelje Instituut, waarbij in het kader van het Project Duale Gemeenten de rolverdeling en de relatie tussen de gemeenteraad en het college in achttien gemeenten is onderzocht, wordt door Denters e.a. gesproken over collegemonisme, waarbij de raadsmeerderheid en het college een twee-eenheid vormen (vandaar de typering monisme) en waarbij het college (op basis van het collegeakkoord) de dominante actor is. Kenmerkend voor dit collegemonisme is een politiek proces dat in sterke mate in het teken staat van:

- de binding van collegefracties aan een collegeakkoord;
- een collegeakkoord dat weinig ruimte laat voor invloed van de raad;
- partijdiscipline;
- volgzame collegefracties;
- besluitvorming op basis van meerderheid van collegepartijen;
- weinig invloed voor oppositiepartijen;
- besluiten die zijn voorgebakken in overleg collegefracties en raadscommissies.

Op basis van de typering van de bestuurlijke verhoudingen als min of meer collegemonistisch kan men verwachten dat de kaderstellende en controlerende rol van de raad minder goed uit de verf zal komen. Er bestaat immers een sterke binding van de collegefracties aan het college, en deze binding domineert de lokale besluitvorming (Denters e.a., 2001a:7).

2.6 Wet dualisering gemeentebestuur

Binnen anderhalf jaar na het verschijnen van het rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie zijn de voorstellen uit dit rapport grotendeels verwerkt in het wetsvoorstel Dualisering gemeentebestuur. Op 20 september 2001 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur aangenomen. Bij de kamerbehandeling zijn verschillende amendementen aangenomen. Op 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden.

De nieuwe wet beoogt de herkenbaarheid en de kwaliteit van het lokaal bestuur te vergroten door de rollen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders duidelijker te scheiden. De scheiding van posities en bevoegdheden zou moeten leiden tot een rolverduidelijking tussen de gemeentelijke bestuursorganen, die zowel extern als intern positieve effecten teweeg moet brengen. De transparantie moet worden vergroot en de verhoudingen tussen de bestuursorganen verduidelijkt.

Raadsleden die tot wethouder worden gekozen verliezen het raadslidmaatschap. Deze ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap vormt de kern van de dualisering van het gemeentebestuur. Het scheiden van beide functies moet namelijk leiden tot een aanzienlijke verduidelijking van de rollen van zowel het raadslid als de wethouder. Ook niet-raadsleden van binnen en buiten de gemeente kunnen als wethouderskandidaat worden voorgedragen.

De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap krijgt op drie manieren gestalte:

- door het wethouderschap onverenigbaar te verklaren met het raadslidmaatschap (Gemeentewet artikel 13, eerste lid en 36b eerste lid);
- door het verbod voor wethouders (en de burgemeester) om lid te zijn van raadscommissies (Gemeentewet artikel 82, tweede lid);
- door het verbod van collegeleden om lid te zijn van bestuurs- en andere commissies die door de raad zijn ingesteld en omgekeerd (Gemeentewet artikel 83, tweede lid en 84, tweede lid).

Raadsleden zouden zich meer moeten concentreren op kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging, terwijl het college zich dient te richten op het bestuur van de gemeente. Dat betekent dat bestuursbevoegdheden die voorheen formeel aan de raad toebehoorden, aan het college worden overgedragen. In ruil daarvoor krijgt de raad meer ondersteuning en controlemogelijkheden. De wet stelt een aantal zaken verplicht, maar laat de gemeenten ook veel keuzemogelijkheden.

Met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur wordt beoogd de kwaliteit van de lokale democratie te verbeteren door een heldere verhouding tussen het volksvertegenwoordigend en besturend orgaan te creëren, alsmede transparante besluitvorming en responsief bestuur.

Om dit te bewerkstelligen heeft herdefiniëring van de rollen en bevoegdheden van de raad en het college plaatsgevonden. Deze nieuwe rollen en bevoegdheden worden in de navolgende paragrafen uitgebreid toegelicht. In hoofdstuk 3 zal blijken dat deze herdefiniëring van rollen en bevoegdheden van groot belang is voor het functioneren van de raadscommissies in het dualistische stelsel.

2.6.1 Nieuwe rollen en bevoegdheden voor raad en college

Volgens de memorie van Toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur leidt de ontvlechting van de posities van de raad en het college tot een eenduidige rolverdeling tussen beide organen. Op die manier wordt volgens deze memorie een in de bestuurspraktijk al in hoge mate bestaande verdeling van verantwoordelijkheden geformaliseerd (Tweede Kamer, 2000-2001, 27751, nr. 3:3). Om welke rollen en bevoegdheden het gaat, wordt hieronder uiteengezet.

Deze uitvoerige uiteenzetting is mede van belang voor de beantwoording van het tweede deel van onderzoeksvraag 1 betreffende de wijzigingen als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur ten aanzien van de raadscommissies in het bijzonder.

Deelvraag 1: Welke wijzigingen beoogt de Wet dualisering gemeentebestuur ten aanzien van het functioneren van de lokale democratie in het algemeen en de raadscommissies in het bijzonder.

Zoals uit het volgende hoofdstuk zal blijken, worden de raadscommissies in het dualistische stelsel namelijk geacht in het verlengde van de hierna te beschrijven hoofrollen van de gemeenteraad te functioneren.

2.6.2 De raad als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur

De raad moet zich heroriënteren op de vervulling van zijn primaire functies in zijn verhouding tot het college, namelijk de normering vooraf en de controle achteraf. Het formeel toekennen van bestuursbevoegdheden aan het college, biedt de raad de noodzakelijke ruimte om op een herkenbare wijze invulling te geven aan zijn controlerende en volksvertegenwoordigende functies. De raad kan zich, door op actieve en kritische wijze gebruik te maken van zijn bevoegdheden, ten opzichte van het college sterker profileren. De nieuwe positie van de raad brengt met zich mee dat hij op grotere afstand staat van het bestuur. De raad zal minder tegen het bestuur moeten "aankruipen" en meer geneigd zijn het bestuur helder te normeren en goed te controleren.

Om zijn nieuwe positie te kunnen waarmaken, is de raad op grond van de Gemeentewet toegerust met een aantal instrumenten:

- Uitsluitende bevoegdheid tot vaststelling van verordeningen (art. 147, lid 1)
- Recht van initiatief van ieder raadslid (art. 147a, lid 1)
- Recht van amendement van ieder raadslid (art. 147 b)
- Recht op ambtelijke bijstand voor ieder raadslid (art. 33, lid 10)
- Ondersteuning van de raad door een griffier (art. 100)
- Vragenrecht van ieder raadslid en (actieve) inlichtingenplicht van college en burgemeester (art. 169 en 180)
- Recht van interpellatie van de raad (art. 155, lid 2)
- Recht van onderzoek van de raad (art. 155 c)
- Verantwoordingsplicht van het college en de burgemeester aan de raad (art. 169 lid 1 en art. 180 lid 1)
- Versterking financiële functie van de raad (o.a. eigen rekenkamer(functie)).

Voor een deel betreft het hier nieuwe bevoegdheden (bijvoorbeeld het onderzoeksrecht). Deels zijn het in de meeste gemeenten al bestaande bevoegdheden die nu zonder drempelsteun voor de raad en de raadsleden wettelijk worden verankerd. Met deze instrumenten wordt beoogd de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functies van de raad te versterken (Tweede Kamer, 2000-2001, 27751, nr. 3:20).

De raad kan zich met zijn nieuwe bevoegdheden meer concentreren op zijn rol als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur van het beleid van het college. Deze vernieuwde taken voor zowel het raadslid als het collegelid vereisen van alle betrokkenen forse veranderingen in de rolopvattingen. Het raadslid moet eraan wennen niet langer op de stoel van de wethouder te willen zitten en mee te besturen. Hij moet meer heldere doelstellingen voor beleid formuleren, meer naar buiten treden voor voeling met de maatschappij en een onafhankelijker controle van het gevoerde beleid uitvoeren. De wethouder is geen voorzitter meer van de commissievergaderingen en is dus niet meer dominant in de politieke discussies. Hij moet vaker verantwoording afleggen bij de raad en kan minder met de eigen fractie voorkoken (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002d:27).

Voor het Project Duale Gemeenten zijn de bovengenoemde nieuwe rollen van de raad samengevat in een schema:

De kernrollen van de gemeenteraad:

Vertegenwoordigende rol

- . zicht op wat speelt in de samenleving
- . agenderen en signaleren van ontwikkelingen, problemen en misstanden;
- . ontwikkelen visie;
- . dit vertalen in:

Kaderstellende rol

- . in vroeg stadium politieke lijn bepalen;
- . vertalen in politieke opdracht aan het uitvoerende bestuur;
- . dit vertalen in:

Controlerende rol

- . evaluatie op basis van de vooraf gestelde kaders, doelen, kwaliteitseisen.

Dit betekent dat de gemeenteraad zich niet meer bezighoudt met besturen en uitvoeren, dit zijn de kernrollen van het college van burgemeester en wethouders.

(Uit een presentatie van Partners+Pröpper tijdens diverse raads- of werkkonferenties voor de achttien gemeenten in het Project Duale Gemeenten, 2001).

In de volgende vier paragrafen wordt nader beschreven wat de drie hoofdrollen van de raad en de bestuursbevoegdheden van het college inhouden.

2.6.3 De kaderstellende rol

De Staatscommissie (2000a:374) stelt dat wanneer de bestuursbevoegdheden aan het college behoren, het controlerend, regelgevend en budgettair primaat van de raad de basis zijn van die eindverantwoordelijkheid. De raad stelt daarmee door regelgeving en budget vooraf de kaders van het beleid vast en controleert vervolgens de uitvoering daarvan.

In de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur wordt bij kaderstelling door de raad onderscheid gemaakt tussen kaderstelling door middel van regelgeving en het budgetrecht en kaderstelling door middel van politiek-bestuurlijke instrumenten. Bij de eerstgenoemde vorm van kaderstellen gaat het met name om de mogelijkheid om door middel van verordeningen kaders te stellen en de gemeentebegroting als kaderstellend instrument.

De politiek-bestuurlijke instrumenten voor kaderstelling vloeien voort uit de verantwoordingsplicht van het college jegens de raad voor de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden. Voorbeelden zijn moties, amendementen, initiatiefvoorstellen en verzoeken van de raad aan het college om beleidsnota's (Tweede Kamer, 2000-2001, 27751, nr. 3: 22-26).

In de nadere memorie van antwoord aan de Eerste Kamer onderschrijft de minister tevens het belang van beleidsnota's als kaderstellende instrumenten (Eerste Kamer, 2000-2001, 27751, nr. 10 d:13-15).

In de praktijk blijkt veel onduidelijkheid te bestaan over de kaderstellende rol van de raad. Veel raadsleden hebben moeite met deze rol. Het begrip "kader" wordt te abstract gevonden. Men heeft moeite zich een voorstelling hiervan te maken ten behoeve van het eigen functioneren. Vaak wordt gedacht dat kaderstelling iets buitengewoon ingewikkelds is. Ook is tussen de verschillende deelnemers in de discussie niet helder welke definitie men hanteert, hetgeen de verwarring nog groter maakt (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, 2003:28). De Begeleidingscommissie vindt in verband hiermee dat er meer verheldering rondom het begrip kaderstelling zou moeten komen. Een raadslid dat blijft steken in het paradigma van medebestuurder komt niet aan kaderstelling toe. En een raadslid dat niet aan kaderstelling toekomt, krijgt de slag naar het duale paradigma voor de volksvertegenwoordiger-nieuwe-stijl niet te pakken. Zonder kaderstelling kan een raadslid ook geen inhoud geven aan zijn controlerende rol (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, 2003:28). De Begeleidingscommissie somt een aantal elementen op waaraan bij kaderstelling gedacht kan worden: doelen, financiën, randvoorwaarden, relatie met andere kaders, tijdstippen en tussenresultaten, gevraagde eindresultaten en communicatie.

Door de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2002a:21) wordt geen definitie gegeven van de kaderstellende functie. Wel wordt gesteld dat de raad meer gebruik kan maken van zijn verordenende en budgettaire bevoegdheden om beleidskaders te stellen. Deze beide instrumenten werden in het verleden niet altijd optimaal benut. In een dualistisch stelsel is het de bedoeling dat raadsleden vaker initiatiefvoorstellen indienen, dan wel het college aansporen tot het maken van een voorstel voor een verordening. In de toekomst zou de raad meer op hoofdlijnen moeten sturen en de gedetailleerde invulling van de verschillende begrotingsposten aan het college moeten overlaten.

De kaderstellende functie houdt in dat van tevoren wordt vastgesteld wat de doelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten van een bepaald beleid moeten zijn. De dominante positie van het college leidde ertoe dat raadsleden vaak volgend waren en pas achteraf betrokkenheid toonden als zij van mening waren dat het gevoerde beleid volgens niet eerder geformuleerde criteria niet goed was. Een dualistisch raadslid moet de ambitie hebben het college vooraf kaders mee te geven. Pas dan kan de raad ook helder en onafhankelijk controleren. Zonder doelen kan immers niet worden vastgesteld of doelen zijn behaald. De middelen die daarvoor worden aangereikt in de wet zijn verordenende en budgettaire bevoegdheden (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002d:27)

Ter illustratie van het bovenstaande wordt een kaderstellend debat als voorbeeld genoemd: "De raad zal dus vaker in een vroeg stadium in een beleidsproces bij elkaar moeten gaan zitten om zonder de wethouders en niet gehinderd door vooraf ingenomen (partij)politieke posities richtinggevend over een bepaald beleidsterrein te spreken. Op die manier vindt de discussie plaats waar hij thuis hoort, in de raad. Raadsleden moeten op eigen initiatief onder elkaar onderwerpen bespreken, niet pas naar aanleiding van een nota van het college" (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002d:28).

Lutters (2003:76) benadrukt dat de raad uiteindelijk zelf bepaalt wat kaders zijn en waar kaderstelling overgaat in besturen. Het gaat om een ontmoeting van twee bewegingen:

- 1) De neiging om alles kader te noemen wat nog enig spoor van beleidsformulering inhoudt. Het gevolg is dat vele producten meerdere malen moeten worden voorgelegd (strategienota, kadernota, samenhangend beleidsveld, nota beleidsterrein, nota thema, nota project etc.);
- 2) De neiging om kaders op een hoog abstractieniveau te definiëren, tussen strategie (missie en doelen) en de beleidsformulering van beleidsterreinen of thema's. In die benadering is de raad vooral actief bij de strategieformulering en de kaders voor samenhangende beleidsterreinen. De uitwerking van beleidsnota's valt onder besturen.

Lutters (2003:78) spreekt van een grijs gebied tussen kaderstellen en besturen. Hij stelt dat het grijze gebied gemanaged kan worden door middel van inzicht in soorten besluiten, een format voor kaders, een procedure voor kaderstelling, een conflictbeheersingsmodel en de goede cultuur van alle participanten. Deze vijf samenhangende elementen vormen volgens Lutters de crux van het beheersen van de vaak wat ruzieachtige sfeer die tussen raad en college bestaat over kaderstellen en besturen. Hij heeft hiertoe de onderstaande format en procedure voor kaderstelling ontwikkeld:

Een format voor kaderstellen:

Inhoud	Samenhang met andere producten, het niveau van beschrijven, randvoorwaarden voor uitwerking.
Budgettair	De hoeveelheid beschikbare middelen, de verdeling naar de hoofdgroepen die in een kader inhoudelijk zijn benoemd en de marges voor uitwisseling.
Procedureel	De randvoorwaarden die de raad meegeeft bij het nader uitwerken op het vlak van marges en actieve informatie.

Een procedure voor kaderstellen:

Onderzoek	Bepaal eerst of een thema ook echt een thema moet worden en kan zijn. Vaak een verkennend onderzoek, door bestuur te verrichten met behulp van de organisatie of extern.
Idee	Als een thema als kaderstellend wordt aangemerkt, dan moet de raad richting bepalen. Op eigen kracht of eventueel geholpen door het college.
Scenario's	Op grond van de koers die de raad aangeeft ontwikkelt het college alternatieve scenario's, uitgewerkt naar inhoud, budget en proces.
Keuze	Door de raad.

(Uit: *Duale eigen-wijs-heden*, Lutters, 2003: 82)

In bepaalde kringen bestaat de opvatting dat kaderstelling in plaats van een katalysator juist een sta-in-de-weg is voor de nieuwe duale praktijk. Er wordt dan gewezen op het feit dat de Tweede Kamer ook geen kaderstellende rol heeft ten opzichte van de regering. Raadsleden zouden juist het recht moeten hebben om zich niet alleen met de grote lijnen bezig te houden. Kleine dingen die de inwoners bezighouden moeten ook een plaats krijgen op de agenda van het raadslid (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, 2003:28). Ook wordt wel beweerd dat het lokaal bestuur nog dualer zou zijn wanneer de gemeenteraad afziet van de zogenaamde kaderstellende rol en zich geheel toelegt op volksvertegenwoordiging en controle. De gemeenteraad moet bestuurskracht eisen in plaats van zelf bestuurskracht te willen tonen (De Kleijn in *Dualisering in beeld*, 2003:13).

Zonder kaderstelling bestaat echter het risico dat de raad niet stuurt en controleert in het beleid, maar meestuurt op de uitvoering. Dat levert schijninvloed op en diffuse verhoudingen waarin verantwoordelijkheden niet zuiver meer kunnen worden gecontroleerd.

De Begeleidingscommissie wil juist om die reden het debat over nut en noodzaak van kaderstelling hoog op de agenda zetten. Dat de Tweede Kamer niet kaderstellend werkt zou juist te denken moeten geven: de gemeentelijke praktijk zou wel eens goede leermomenten kunnen opleveren voor het functioneren van de parlementaire democratie op nationaal niveau (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, 2003:28).

2.6.4 De controlerende rol

Controleren vervult in toenemende mate een belangrijke rol in het openbaar bestuur. Op het niveau van het parlement is dat zichtbaar in de enquêtes, het aantal onderzoeken en de indringendheid waarmee de Kamer de regering op een aantal thema's volgt. Het dualisme beoogt dat ook op provinciaal en lokaal niveau te bereiken.

Uit het voorgaande deel over kaderstelling blijkt dat de kaderstellende rol is verbonden met de controlerende rol van de raad. Zonder kaders kan de raad de controlerende functie niet waarmaken. Bij controle gaat het primair om evaluatie van beleid tegen vooraf gestelde doelen, effecten en beoordelingscriteria, zodat geleerd kan worden van de ervaringen om zonodig beleid bij te stellen. De raad moet het college aan concrete doelstellingen binden anders kan achteraf niet worden beoordeeld of en hoe goed het college het beleid heeft uitgevoerd. Controle is niet bedoeld om af te rekenen met personen in het bestuur (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002d:29).

Volgens de Staatscommissie (2000a:244) vergt een dualistisch model een volwaardig controlerend primaat van de raad. Daartoe heeft de raad met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur de beschikking gekregen over nieuwe controleinstrumenten, waarvan hieronder een overzicht wordt gegeven. Het is van belang dat de raadsleden de nieuwe instrumenten ook daadwerkelijk gebruiken om uitvoering te geven aan hun controlerende functie.

Controleinstrumenten van de raad

- verplichte door de raad vast te stellen gedragscodes voor raadsleden, wethouders en de burgemeester (Gemeentewet art. 15, lid 3, artikel 41c, lid 2 en artikel 69 lid 2);
- het schrappen van de mogelijkheid van administratief beroep op de raad (artikel 152 oude Gemeentewet);
- het mondeling en schriftelijk vragenrecht van ieder raadslid (Gemeentewet, artikel 155, lid 1) en de inlichtingenplicht van het college en de burgemeester ten opzichte van de raad (Gemeentewet, artikel 169, lid 2 en 3 en artikel 180 lid 2 en 3);
- het recht van interpellatie van de raad (Gemeentewet, artikel 155, lid 2);
- het recht van onderzoek van de raad (Gemeentewet, artikelen 155a tot en met 155f);
- de verantwoordingsplicht van het college en de burgemeester ten opzichte van de raad (Gemeentewet, artikel 169, lid 1 en artikel 180 lid 1);
- versterking van de financiële functie;
- de verplichte rekenkamer(functie) per 1 januari 2006 (Gemeentewet, hoofdstukken IVa, IV b en XI a);

(Overzicht controleinstrumenten van de gemeenteraad na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur, Van den Bosch, 2003:83)

Het is aan de raad zelf om de bovengenoemde controleinstrumenten verder uit te werken en in te zetten. Het mondelinge vragenrecht kan bijvoorbeeld onder meer gestalte krijgen door middel van een vragenuur tijdens de raadsvergadering. Daarnaast kan eventueel op de agenda voor de verschillende raadscommissies het punt "rondvraag aan het college" worden opgenomen, wat gelegenheid geeft afzonderlijke portefeuillehouders vragen te stellen. De uitwerking van deze instrumenten dient de raad zelf in zijn reglement van orde en eventueel de verordening op de raadscommissies te regelen.

Ook bepaalt de raad zelf of het relatief zware controle-instrument recht van onderzoek (enquête-recht) wordt ingezet en hoe de rekenkamer(functie) wordt ingevuld en welke bevoegdheden hieraan worden toegekend. De wetgever heeft de gemeenteraad veel controle-instrumenten toegekend, maar laat gemeenten veel vrijheid in de uiteindelijke invulling en toepassing daarvan.

De Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls constateert dat controleren te maken heeft met vertrouwen. De commissie vindt dat op veel plaatsen de controlefunctie niet wordt gebruikt om een leerproces op gang te brengen. De Begeleidingscommissie wil in verband hiermee meer energie steken in het informeren van raadsleden over een effectief gebruik van de controlefunctie. Daarbij zal een duidelijk verband worden gelegd met de kaderstellende functie (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, 2003:29).

In de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel legt de minister uit dat de controlerende functie van de raad ook in het monistische stelsel van groot belang was. Deze functie kwam echter niet altijd even goed tot haar recht vanwege de verwevenheid van raad en college. Van wethouders kon niet worden verwacht dat zij zichzelf en elkaar met de nodige afstandelijkheid controleren. Bovendien legde het raadslidmaatschap van wethouders feitelijk politieke beperkingen op aan de uitoefening van de controletaak door hun geestverwanten. Door ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap verbeteren de randvoorwaarden voor de uitoefening van controle.

Door een actieve en herkenbare uitoefening van de controlerende bevoegdheid kan de raad zijn positie als eindverantwoordelijk orgaan waarmaken.

In de Memorie van toelichting (Tweede Kamer, 2000-2001, 27751, nr. 3:26) wordt de controlerende functie van de raad aangeduid als een mogelijkheid bij uitstek voor de raad om zijn centrale rol in het politieke debat te profileren en hierdoor de belangstelling voor de gemeentepolitiek bij de burgers te herwinnen.

De controle- en verantwoordingsrelatie tussen het college en de gemeenteraad staat volgens de Staatscommissie (2000a:250) in het bredere kader van publieke verantwoording. Het gaat ook om de verantwoordingsrelatie tussen gemeente en samenleving: de burgers en hun instellingen. De Staatscommissie benadrukt vervolgens het belang van een adequate invulling van de controlerende rol van de volksvertegenwoordigers voor de democratie in verband met de kiezerslegitimatie waardoor het gekozen bestuur de plicht heeft publieke verantwoording af te leggen. Daarnaast heeft de burger als belastingbetaler recht op informatie om te kunnen beoordelen of hij "waar" voor zijn (belasting)geld krijgt. Een derde aspect is tenslotte het recht op informatie dat de actieve staatsburger nodig heeft om de (gemeentelijke) overheid actief te bevragen.

De controlerende taak van de raad staat in belangrijke mate in het teken van openbare publieke verantwoording. Versterking van die functie is volgens de Staatscommissie een wezenlijk element voor het behoud van de vitaliteit van de lokale representatieve democratie (Staatscommissie, 2002a:251).

2.6.5 De volksvertegenwoordigende rol

"De raad vertegenwoordigt het volk. Dat lijkt in de praktijk het moeilijkst in te vullen begrip te zijn uit het duale stelsel. Want als je op hoofdlijnen bestuurt, dan heb je niets aan de geluiden uit het volk en als je wat je gehoord hebt wilt realiseren, dan ga je buiten je boekje. Neem daarnaast de situatie dat bestuurders zich ook volksvertegenwoordiger blijven voelen en de ontredde bij raadsleden laat zich raden" (Lutters: 2003:93).

De Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls constateert eveneens knelpunten ten aanzien van de volksvertegenwoordigende rol. Het blijkt voor veel raadsleden een gigantische omschakeling om zichzelf niet meer als medebestuurder maar sec als volksvertegenwoordiger te zien. De Begeleidingscommissie merkt op dat zich in sommige gemeenten het opmerkelijke verschijnsel voordoet dat raden zeer zelfbewust ten opzichte van het college opereren, maar dat ze in het oude paradigma van medebestuurder zijn blijven steken. De raad gaat dan in feite als een soort supercollege fungeren. Als de raad teveel op de stoel van het college gaat zitten en tegelijk datzelfde college minutieus controleert en ter verantwoording roept, zitten we volgens de Begeleidingscommissie in gevaarlijk water. Onder het mom van dualisme wordt dan een uiterst vreemde vorm van monisme bedreven dat kan leiden tot ontsporing of verlamming van het lokaal bestuur. Het is van groot belang om te blijven investeren in meer duidelijkheid over de nieuwe rolopvattingen die passen bij het duale stelsel. Een duaal bestel met monistische spelers ontwricht het bestuur (Begeleidingscommissie vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2003:26).

De onduidelijkheden in de rolverdeling tussen de raad en het college zijn volgens de Begeleidingscommissie mede een gevolg van het feit dat de medebewindswetgeving nog niet is aangepast. Daarover volgt meer in de volgende paragraaf waarin de bevoegdheden van het college nader worden belicht.

De volksvertegenwoordigende rol betekent volgens de Staatscommissie (2000a:347) dat raadsleden hun functie meer buiten het stadhuis zouden moeten uitoefenen. Een intensiever contact met burgers zou de raadsleden in staat stellen om vroegtijdig problemen te signaleren, deze te vertalen in politieke visies en in te brengen in de politieke arena. De raad zou op deze manier een impuls kunnen geven aan zijn maatschappelijk agenderende rol en de lokale politieke agendavorming. Uit onderzoek van de Staatscommissie is gebleken dat raadsleden weinig (slechts 16%) van hun tijd voor raadswerk besteden aan externe activiteiten. Het feit dat de volksvertegenwoordigers zoveel tijd doorbrengen in het gemeentehuis en ondanks de invoering van de dualisering klagen over de vergaderdruk baart de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls zorgen. De commissie pleit voor een wetenschappelijke monitoring om in beeld te krijgen welke mechanismen bewerkstelligen dat raadsleden onvoldoende toekomen aan hun volksvertegenwoordigende rol. De commissie gaat in verband hiermee op zoek naar "best practices" om als voorbeeld te dienen. Deelnemers aan vergaderingen zouden zich bewust moeten zijn van de vraag "waarom hebben we het hier überhaupt over?".

In het verlengde van deze vraag wijst de Begeleidingscommissie op de wijziging van de commissiestructuur in veel gemeenten sinds de dualisering, resulterende in minder raadscommissies of het afschaffen van raadscommissies (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2003:27).

Ten aanzien van de vertegenwoordigende functie wordt opgemerkt dat raadsleden meer tijd krijgen voor hun kernrollen door af te zien van deelname aan het dagelijks bestuur. Daardoor kan meer tijd worden ingeruimd voor contacten met de burgers en maatschappelijke organisaties. Raadsleden moeten primair het volk vertegenwoordigen, daarvoor worden ze gekozen. Dat wil niet zeggen dat alle concrete klachten direct in vergaderingen aan de orde moeten komen. De spreekwoordelijke stoeptegels of lantaarnpaal moeten niet besproken worden in de raad. Voor dit soort incidentele onderwerpen moeten raadsleden doorverwijzen naar het ambtelijk apparaat. Alleen als de problemen daarmee niet opgelost worden of de klachten structureel zijn, kan sprake zijn van politieke relevantie en kan het indien nodig aan de orde worden gesteld in een vergadering (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002d:27).

In de lokale representatieve democratie is de rol van de gemeenteraad eerst en vooral die van de gekozen volksvertegenwoordiger. Een belangrijk oogmerk van de dualisering van het lokaal bestuur is een versterking van juist deze rol van de gemeenteraad en zijn leden.

Raadsleden uit de 18 gemeenten die deelnamen aan het Project Duale Gemeenten beoordelen de manier waarop zij hun representatieve rol vervullen met het rapportcijfer 5,8.

Geconcludeerd wordt derhalve dat versterking van de vertegenwoordigende functie van de raad wenselijk is. Op de vraag hoe deze functie versterkt kan worden, wordt geen eenduidig antwoord gegeven. Gesteld wordt dat de eisen die burgers stellen aan het raadslid als volksvertegenwoordiger hoog en vaak ook tegenstrijdig zijn. Enerzijds wordt van raadsleden verwacht dat zij staan voor duidelijk herkenbare politieke standpunten (partijpolitieke representatie) en dat zij een open oor hebben voor de problemen van individuele burgers en lokale organisaties (responsiviteit). Anderzijds wordt van raadsleden echter ook onafhankelijkheid (geen nauwe binding aan partijen en belangengroepen) verlangd, alsmede gerichtheid op het algemeen belang en concentratie op hoofdlijnen van beleid (Denters e.a., 2001c:2).

De Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls is van mening dat een bezinning op de vertegenwoordigende rol met name ook binnen het eigen politieke verband dient plaats te vinden tussen de raadsleden omdat daar invulling wordt gegeven aan de vertaling van het eigen politiek-ideologisch gedachtegoed. Kaderstelling en controle vinden immers plaats vanuit de politieke opdracht waarvoor de volksvertegenwoordiger gesteld is (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2003:27).

2.6.6 Het college als bestuur

Nu de raad zich moet concentreren op de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol, worden de bestuursbevoegdheden zoveel mogelijk bij het college als dagelijks bestuur van de gemeente geconcentreerd. Dit betekent niet dat de raad niets meer over deze bestuursbevoegdheden te zeggen heeft. De raad kan het college ter verantwoording roepen over de wijze waarop het zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Ook is het college verplicht de raad actief informatie te verschaffen. De invloed van de raad op deze bevoegdheden verdwijnt dus niet, maar zal op politiek niveau tot uiting moeten komen. Mede door de verschuiving van de bevoegdheden zou de raad meer tijd moeten krijgen om zich toe te leggen op zijn taken als volksvertegenwoordigend orgaan. Bestuursbevoegdheden zijn in drie soorten te onderscheiden:

- . in de Gemeentewet opgenomen bestuursbevoegdheden;
- . in medebewindswetten opgenomen bestuursbevoegdheden;
- . de in de Grondwet verankerde autonome bestuursbevoegdheid.

Dualisering van deze bevoegdheden betekent dat een deel van de besluiten die onder het oude stelsel door de raad werden genomen nu zijn en worden overgeheveld naar het college. De dualisering van de in de Gemeentewet opgenomen bestuursbevoegdheden heeft plaatsgevonden door de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002.

Het betreft onder andere besluiten tot het voeren van rechtsgedingen en bezwaarprocedures, regels voor de inrichting van de ambtelijke organisatie en besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002a:10).

Voor de overdracht van de in medebewindswetten opgenomen bestuursbevoegdheden is een apart wetsvoorstel gemaakt (wetsvoorstel dualisering medebewindsbevoegdheden). Dit wetsvoorstel is op 17 juli 2003 voor behandeling naar de Tweede Kamer gestuurd. De Wet dualisering medebewindsbevoegdheden zal naar verwachting medio 2005 in werking treden.

Om mogelijk te maken dat de algemene autonome bestuursbevoegdheid wordt overgeheveld van de raad naar het college, is een Grondwetswijziging noodzakelijk. Het voornemen bestaat om door een herziening van de artikelen 124 en 125 van de Grondwet te verankeren dat de autonome bestuursbevoegdheid bij het college terechtkomt. Deze grondwetsherziening bevindt zich momenteel nog in de voorbereidende fase.

De Raad voor het openbaar bestuur heeft advies uitgebracht over de benodigde grondwetswijziging (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002a:19). De discussie over het grondwettelijk hoofdschap van de raad is nog in volle gang.

De Raad voor het openbaar bestuur constateert dat in een consequent doorgevoerd dualistisch bestel überhaupt niet meer van een hoofdschap van enig orgaan gesproken kan worden. Het gaat veeleer om spreiding, verdeling van bevoegdheden over organen (checks and balances) en om samenwerking tussen de organen met bestuurlijke en regelgevende bevoegdheid (Raad voor het openbaar bestuur, 2002:39).

De gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden zijn al overgeheveld naar het college, het wetsvoorstel dualisering medebewindsbevoegdheden is bij de Tweede Kamer in behandeling en een voorstel tot grondwetswijziging betreffende de autonome bestuursbevoegdheid wordt voorbereid. Naast de autonome bestuursbevoegdheid wordt onder bestuursbevoegdheden verstaan:

- . uitvoerende bevoegdheden;
- . bevoegdheden tot het nemen van concrete beslissingen (beschikkingen en besluiten met een algemene strekking);
- . de vaststelling van beleidsregels;
- . alle bevoegdheden die niet het vaststellen van de begroting en de rekening, het vaststellen van verordeningen en andere algemene regels of plannen met een verordenend karakter inhouden.

Belangrijke bevoegdheden die volgens het wetsvoorstel bij de raad blijven zijn het vaststellen van het gemeentelijke bestemmingsplannen, milieubeleidsplannen en verkeer- en vervoersplannen (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002a:10).

Om ervaring op te doen met de herverdeling van bestuursbevoegdheden werd in een aantal gemeenten, vooruitlopend op de invoering van het dualisme, een groot aantal bestuursbevoegdheden gedelegeerd aan het college. Door de overheveling van een groot aantal bestuursbevoegdheden naar het college krijgt de raadsagenda een andere inhoud. De lijst van door het college voorgestelde raadsbesluiten verdwijnt grotendeels. Het college neemt immers voortaan deze besluiten. De raadsagenda kan daarom een stuk korter. Dit betekent overigens niet dat in de raad de uitoefening van de bestuursbevoegdheden niet meer aan de orde kan komen. De raad kan in het kader van zijn controlerende functie de uitoefening van de bevoegdheden aan de orde stellen, waardoor de punten alsnog op de agenda komen te staan. De raad moet zelf op basis van politieke relevantie bepalen over welke onderwerpen gedebatteerd wordt. De raadsagenda geeft zo inzicht in de onderwerpen van bespreking en sluit beter aan bij wat er leeft in de gemeente. Dit vraagt eigen initiatief en politiek gevoel van raadsleden (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002a:27).

De aanschaf van een grasmaaimachine wordt genoemd als voorbeeld van een agendapunt waarbij de raad op de stoel van het college ging zitten. Volgens de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie wordt dit soort onderwerpen vooral in veel kleinere gemeenten in commissievergaderingen besproken en vervolgens in de raad. In een duale aanpak stelt de raad doelstellingen vast voor groenonderhoud en het college zorgt er vervolgens voor dat met de beschikbare middelen de doelstellingen worden bereikt (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002d:30).

Vermindering van de vergaderfrequentie en verkorting van de vergaderduur lijken de Staatscommissie (2000a:349) in meer gedualiseerde verhoudingen tussen raad en college goed mogelijk. Vooral als gevolg van de overdracht van bestuursbevoegdheden worden aanzienlijk kortere raads- en commissievergaderingen verwacht. Het rapport van de Staatscommissie brengt door middel van de onderstaande tabel de effecten van dualisering van de bestuursbevoegdheden op de omvang van agenda's van raads- en commissievergaderingen in beeld:

Naam gemeente (tussen haakjes het aantal geanalyseerde raads- respectievelijk commissievergaderingen)	Delft (2/13)	Bergen op Zoom (2/5)	Leusden (10/6)	Bun- schoten (6/24)
Aantal agendapunten raadsvergadering voor dualisering (alleen inhoudelijke punten, procedurele punten als ingekomen stukken zijn niet meegeteld).	30	169	27	77
Idem daarna	10	74	12	25
Aantal agendapunten commissievergadering voor dualisering	65	17	26	127
Idem daarna	13	6	15	36

(Tabel nr. 2.1 Effecten van dualisering van de bestuursbevoegdheden op de omvang van agenda's van raads- en commissievergaderingen, Staatscommissie, 2000a:349).

2.7 De veranderende verhoudingen in de praktijk

De nieuwe rollen voor de raad en het college zijn en worden nog verder uitgewerkt in nieuwe wettelijke voorschriften. De raad en het college moeten deze nieuwe rollen nu in de praktijk gaan brengen. De veranderde positie van de raad vraagt ook een andere taakopvatting van raadsleden. In de Memorie van Toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur wordt gesteld dat veel raadsleden zich nu vaak in de eerste plaats medebestuurder voelen. In dualistische verhoudingen zullen zij zich in de eerste plaats als normsteller en controleur moeten opstellen. Daartoe moeten raadsleden bereid en in staat zijn contact te onderhouden met de kiezers en mede op grond daarvan de politieke agendavorming sturen en problemen signaleren die dienstbaar kunnen zijn aan een goede aanwending van het controle-instrumentarium. Niet langer kan worden volstaan met een naar binnen gerichte bestuurscultuur, die kenmerkend is voor veel raadsleden. Het raadslid nieuwe stijl moet zijn oriëntatie vooral vinden in de controlerende en volksvertegenwoordigende rol en een veel onafhankelijker positie innemen ten opzichte van met name het college, ook als de eigen partij daarin is vertegenwoordigd. De raad kan zijn functie als volksvertegenwoordiger alleen waarmaken indien hij een open oog heeft voor wat speelt onder de kiezers (Tweede Kamer, 2000-2001, 27751, nr. 3:20).

Volgens Tops en Zouridis (2002:15) heeft men hoge verwachtingen over wat gemeenteraden allemaal moeten presteren. Zij moeten herkenbare en principiële debatten voeren over de inrichting van de lokale samenleving, zij moeten tot besluiten komen die gezaghebbend zijn en weten te overtuigen en zij moeten ook nog voor aangenaam en gemakkelijk theater zorgen, zodat burgers steeds weer met spanning en interesse uitkijken naar nieuwe bijeenkomsten van gemeenteraden. Dat de publieke tribunes niet altijd vol zitten, wordt gezien als een belangrijke tekortkoming in het functioneren van een gemeenteraad. Naar gemeenteraden wordt echter slechts zelden met een descriptieve blik gekeken. Het gaat bijna altijd over wat een gemeenteraad zou moeten zijn, en bijna nooit over wat hij is. Tops en Zouridis pleiten voor een realistische kijk op het functioneren van gemeenteraden, om een beschrijving hoe een raad werkt. Zij vragen aandacht voor hoe een gemeenteraad eigenlijk werkt en welke mechanismen en patronen in het functioneren ervan een rol spelen. Zij stellen de vraag aan de orde waarom raadsleden doen wat ze doen en wat de logica is achter hun gedrag.

Geconstateerd wordt dat de gemeenten de noodzakelijke wijziging van de posities van de gemeenteraad en het college serieus vormgeven (Ministerie van BZK, 2002:37).

Uit het Binnenlands Bestuur trendrapport 2003 over dualisme blijkt dat gemeenten de invoering van de dualiseringsmaatregelen voortvarend hebben opgepakt. Een opvallend resultaat van het onderzoek voor dit trendrapport is dat grotere steden aanzienlijk enthousiaster staan tegenover het dualisme dan de kleinere gemeenten.

De Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2003:20) maakt melding van een grote groep gemeenten waar sterk de nadruk is gelegd op de formele kanten van het vernieuwingsproces. De cultuurverandering staat bij deze gemeenten op de tweede plaats. Ook Pröpper (2002) vreest dat het overgrote deel van de gemeenten de verordeningen aanpast aan de nieuwe wet, maar vasthoudt aan de oude werkwijze. Dat vindt hij een slechte zaak omdat de macht dan volledig bij niet democratisch gelegitimeerde bestuurders ligt. Maar hij verwacht ook dat een kleine voorhoede wel het goede voorbeeld geeft en dat daar een "aantoonbaar betere democratie" uit de bus komt, zonder nader te definiëren wat daaronder kan worden verstaan.

In hoeverre de veranderingen in de lokale democratie gevolgen hebben voor de raadscommissies wordt ten aanzien van de theorie uiteengezet in hoofdstuk 3. In de navolgende hoofdstukken wordt duidelijk hoe dit vervolgens in de praktijk gestalte heeft gekregen.

2.8 Samenvatting

In het kader van de beantwoording van deelvraag 1 is in dit hoofdstuk allereerst het begrip democratie nader uiteengezet. Daarna is aandacht besteed aan representatie en participatie, debat en responsiviteit als belangrijke aspecten van de democratie. Deze aspecten zijn in het verlengde van de met de dualisering beoogde veranderingen in de lokale democratie in beeld gebracht. Met de dualisering van het gemeentebestuur wordt immers de structuur van de representatieve democratie veranderd en zou tevens de lokale democratie beter toegankelijk moeten worden voor nieuwe vormen van participatie. Daarnaast speelt het openbare debat een belangrijke rol bij de verbetering van de transparantie en politieke herkenbaarheid van de besluitvorming. De responsiviteitseis is benoemd in het kader van de gewenste versterking van de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

De lokale democratie en de ontwikkelingen die zich daarbinnen voordoen zijn kort geschetst om de invoering van het dualistische stelsel in een breder perspectief te kunnen zien. Aansluitend zijn de opdracht van de Staatscommissie en de door deze commissie geconstateerde knelpunten en aanbevelingen ter verbetering beschreven. Deze knelpunten houden in dat aan een aantal kwaliteitseisen die aan het lokaal bestuur worden gesteld niet wordt voldaan. Het gaat daarbij met name om een heldere verhouding tussen het volksvertegenwoordigend en het besturend orgaan, de transparantie van de besluitvorming en de responsiviteitseis.

Voordat de veranderingen als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur aan de orde zijn gesteld, zijn de begrippen monisme en dualisme uitvoerig toegelicht. Aan de hand van de definiëring van deze begrippen kunnen de veranderende verhoudingen in de lokale democratie als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur in dit onderzoek worden gekwalificeerd.

Voorts zijn de kernrollen van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad uiteengezet omdat de raadscommissies in het dualistische stelsel geacht worden in het verlengde van de beschreven hoofdrollen van de gemeenteraad te functioneren.

Hiermee is in hoofdstuk 2 een groot deel van het theoretisch kader geschetst waarbinnen het onderzoek naar het functioneren van raadscommissies binnen de lokale democratie plaatsvindt. In hoofdstuk 3 worden de veranderingen voor de raadscommissies als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur beschreven, alsmede de commissiemodellen die kunnen worden onderscheiden en de variatie die zich daarbinnen in de praktijk voordoet.

Hoofdstuk 3 Raadscommissies en de veranderende lokale democratie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de gevolgen voor de raadscommissies van de veranderingen die in het vorige hoofdstuk beschreven zijn teneinde het deel betreffende de raadscommissies van deelvraag 1 te kunnen beantwoorden.

Deelvraag 1: Welke wijzigingen beoogt de Wet dualisering gemeentebestuur ten aanzien van het functioneren van de lokale democratie in het algemeen en de raadscommissies in het bijzonder?

Daarbij wordt onder andere aandacht besteed aan de wettelijk verplichte veranderingen en de keuzemogelijkheden die gemeenten hebben ten aanzien van de inrichting van hun commissiestelsels. De beoogde en mogelijke taken van de raadscommissies worden belicht, evenals de rol van de raadscommissies in het lokale besluitvormingsproces. Tot slot worden enkele (hoofd)modellen voor commissiestelsels beschreven en volgt aansluitend een weergave van de resultaten van een globale verkenning van het commissielandschap. Laatstgenoemde verkenning van de commissiemodellen vindt plaats ter beantwoording van deelvraag 2.

Deelvraag 2: Welke commissiemodellen kunnen in de praktijk worden onderscheiden?

Voor de leesbaarheid van dit onderzoeksrapport worden ook de stelsels zonder raadscommissies aangemerkt als commissiemodel.

Tevens heeft dit onderzoek betrekking op raadscommissies en niet op andere commissies zoals bijvoorbeeld bestuurscommissies of diverse adviescommissies die in gemeenten operationeel kunnen zijn. Waar in dit onderzoeksrapport "commissie(s)" wordt vermeld, betreft het de raadscommissie(s).

3.2 De raadscommissies en de Wet dualisering gemeentebestuur

De dualisering van het gemeentebestuur heeft ook gevolgen voor het gemeentelijke commissiestelsel. In het dualistische bestuursmodel is de mogelijkheid om diverse soorten commissies in te stellen blijven bestaan, zo ook de mogelijkheid om raadscommissies in te stellen. Het is geen wettelijke verplichting voor gemeenten om raadscommissies in te stellen; de wet biedt de mogelijkheid commissies in te stellen. Van deze mogelijkheid maken gemeenten, zowel voor als na de invoering van het dualisme, veelvuldig gebruik. In bijna elke gemeente waren voor 7 maart 2002 commissies van advies en bijstand (vaak al raadscommissies geheten) ingesteld om de werklust van de raad te verlichten en de besluitvorming in de raad voor te bereiden. Dit zal in het dualistische stelsel niet anders zijn, alleen heten de commissies dan ook formeel raadscommissies. Zij brengen niet langer advies uit aan het college, maar aan de raad (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002b:9).

Sinds 7 maart 2002 hebben zich echter wel enkele belangrijke veranderingen voorgedaan ten aanzien van commissiestelsels:

- 1) Het college en de raad hebben ieder de mogelijkheid gekregen om eigen commissies in te stellen. Het college kan bestuurscommissies en andere commissies instellen. De raad kan raadscommissies, bestuurscommissies, onderzoekscommissies en andere commissies instellen;
- 2) Raadsleden kunnen geen lid zijn van commissies die door het college zijn ingesteld en andersom;
- 3) De verandering genoemd bij punt 2 heeft tot gevolg dat het voorzitterschap van raadscommissies niet meer vervuld kan worden door de burgemeester en wethouders.

De wetgever heeft de gemeentelijke beleidsvrijheid ten aanzien van de invulling van het commissiestelsel intact gelaten. Volgens de Staatscommissie (2000a:252) is dit vanuit het oogpunt van decentrale autonomie en deregulering alleszins verdedigbaar. Hoewel met de Wet dualisering gemeentebestuur niet is beoogd het commissiestelsel geheel anders in te richten, heeft de ontvlechting van de raad en het college wel gevolgen voor de inrichting en het functioneren van het commissiestelsel.

De vroegere commissies van advies en bijstand aan het college of de burgemeester zijn omgedoopt in raadscommissies. Er verandert echter meer dan alleen de naamgeving.

3.2.1 Instelling van raadscommissies

Als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur mochten de oude raadscommissies vanaf 14 maart 2002 niet meer blijven functioneren. Iedere gemeente werd daarom gedwongen opnieuw na te denken over de inrichting van het commissiestelsel. Gemeenten werden aanbevolen de tijd te nemen om stil te staan bij een nieuwe organisatie en werkwijze van de raadscommissies. Hierbij werd met name gedoeld op het aantal raadscommissies en de verdeling van taken over de raadscommissies. Geconstateerd wordt dat gemeenten doorgaans kiezen voor een indeling conform de verdeling van de portefeuilles in het college of naar de sectoren in de organisatie. Andere gemeenten kiezen vanuit het oogpunt van het voeren van integraal beleid voor themacommissies of een andere afwijkende indeling ten opzichte van het college of de ambtelijke organisatie. Ook een territoriale indeling behoort tot de mogelijkheden. Gepleit wordt voor een clustering van onderwerpen om zo een integrale benadering te bevorderen. Deze clustering van onderwerpen kan een vermindering van het aantal raadscommissies met zich meebrengen, waardoor raadsleden meer tijd kunnen besteden aan hun volksvertegenwoordigende functie. Daarnaast zou het politieke profiel van de raad versterkt kunnen worden op een aantal belangrijke politiek relevante onderwerpen. Tot slot wordt aangevoerd dat een afwijkende indeling van de commissies ten opzichte van de portefeuilleverdeling van het college en/of de ambtelijke organisatie een bijdrage kan leveren aan de inhoudelijke ontvlechting van college en raad (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002b:16).

Naast gemeenten die de inrichting van hun commissiestelsel hebben herzien, zijn er ook enkele gemeenten die de raadscommissies hebben afgeschaft. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt nader aandacht besteed aan de indeling van taakvelden van de raadscommissies.

Hoewel de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie pleit voor een bezinningsmoment alvorens opnieuw commissies in te stellen, werd geadviseerd op de eerste raadsvergadering na de verkiezingen direct de nieuwe raadscommissies in te stellen. Dit in verband met continuïteit in de gemeenten en het feit dat de instelling en samenstelling van de raadscommissies dan geen onderdeel zouden uitmaken van de collegeonderhandelingen (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002b:9).

3.2.2 Samenstelling van de raadscommissies

De raad benoemt de leden van de raadscommissies. Collegeleden mogen hiervan geen lid zijn. De Memorie van Toelichting op de Wet dualisering gemeentebestuur (Tweede Kamer, 2000-2001, 27751, nr. 3:64) geeft aan dat deze uitsluiting ermee samenhangt dat de commissies feitelijk raadswerk doen. Zij bereiden immers besluitvorming door de raad voor en treden namens de raad in overleg met (de leden van) het college of de burgemeester. Als collegeleden wel deel zouden kunnen uitmaken van de raadscommissies, dan zou opnieuw onduidelijkheid in posities en bevoegdheden van raad en college kunnen ontstaan via het commissiestelsel. De collegeleden mogen wel verschijnen in de raadscommissies, maar alleen op uitnodiging van de commissie. De regels omtrent deze uitnodiging worden door de raad gesteld in een verordening op de raadscommissies.

De raad kan in de raadscommissies ook andere leden dan raadsleden benoemen. Dit kunnen partijleden of onafhankelijke burgerleden zijn. Hetzelfde geldt voor eventuele plaatsvervangende leden van de commissies. De raad zelf kan hiertoe nadere regels stellen, zoals bijvoorbeeld de voorwaarde van kandidaatstelling bij de laatste verkiezingen. Burgerleden zouden in een dualistisch stelsel de positie van fracties kunnen versterken omdat burgers een bepaalde deskundigheid kunnen meebrengen. Een ander voordeel zou zijn dat burgers op deze manier meer worden betrokken bij de politiek. Tevens kan het burgerlidmaatschap een voorbereiding zijn op een eventueel toekomstig raadslidmaatschap. Daarnaast wordt als voordeel voor met name kleine fracties genoemd het verdelen van raadswerk over meerdere mensen. Op die manier zouden de fracties meer tijd kunnen besteden aan contacten buiten het stadhuis (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002b:12-13).

Artikel 82 lid 3 van de Gemeentewet verplicht de raad er bij de samenstelling van de raadscommissies voor te zorgen dat sprake is van een evenwichtige vertegenwoordiging van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen, naar rato van zetelverdeling, voor zover het de benoeming van leden van de raad betreft. Hiermee wordt beoogd dat een evenwichtige meningsvorming kan plaatsvinden.

3.2.3 Het voorzitterschap van de raadscommissies

De voorzitter van een raadscommissie moet sinds de invoering van het dualisme een raadslid zijn. Vanwege het feit dat het hier intrinsiek raadswerk betreft, is het niet toegestaan dat een niet-raadslid (burgerlid) het voorzitterschap van een raadscommissie vervult. Een raadslid als commissievoorzitter versterkt de onafhankelijke positie van de raad ten opzichte van het college (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002b:13).

Dit heeft te maken met de verwachting dat de voorzitter in de praktijk in belangrijke mate de agenda zal bepalen. Juist in de gedualiseerde verhoudingen is het van groot belang dat de raad en de raadscommissies hun eigen agenda, ook materieel, vaststellen. Vaak bepaalt het college nu nog feitelijk de agenda. Dit veroorzaakt een reactieve opstelling van de raadscommissie. Dit is een probleem dat volgens de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie door dualisering opgelost kan worden omdat de voorzitter van de raadscommissie min of meer zelfstandig de ontwerpagenda zal vaststellen. Daarbij wordt de voorzitter gevoed vanuit de raad, het college, het seniorenconvent (presidium of agenda commissie), de leden van de commissie, de secretaris en de griffier. Verder wordt gesteld dat de agenda van de raadscommissie anders van karakter wordt als de raad zijn cultuur verandert en de voorzitter zijn nieuwe rol oppakt. De agenda zou dat als gevolg van de dualisering toch al worden. Onderzoek in opdracht van de Staatscommissie (2000a:350) wijst namelijk uit dat "dualisering" van een commissieagenda gemiddeld 60 tot 70% van de punten van de agenda afvoert.

De Staatscommissie vond aanpassingen in de wettelijke voorschriften voor raadscommissies noodzakelijk, voornamelijk in verband met de rol van de wethouders in de commissies (2000a:252): "Vanaf het moment dat deze commissies zich manifesteerden is er geklaagd, vooral door raadsminoriteiten, over de dubbelrol van de portefeuillehouders. In nogal wat gevallen vervult een portefeuillehouder het voorzitterschap van de raadscommissies. De portefeuillehouder bezit uit dien hoofde een agenderingsrol. Tevens ontstaat vanuit zijn algemene informatievoorsprong en voorzittersrol een dominantie die de controlerende rol van de raadscommissies kan belemmeren".

In de gedualiseerde situatie, waarin de wethouder niet tevens raadslid is, zal de raad uit zijn midden een eigen voorzitter voor de commissies moeten kiezen. Volgens de Staatscommissie zou de commissievergadering daardoor het karakter krijgen van een bilateraal overleg tussen enerzijds de raadscommissie en anderzijds de wethouder, vergelijkbaar met de algemene overleggen van de kamercommissies met bewindspersonen.

Daarnaast garandeert de keuze van een voorzitter uit hun midden het zelfstandig functioneren van de raadscommissies (Staatscommissie, 2000a:132).

De raad heeft tevens keuzemogelijkheden waar het gaat om het toekennen van bevoegdheden aan de commissievoorzitter. Een voorzitter kan alleen technisch voorzitter zijn en geen lid van de commissie. De voorzitter kan wel gewoon lid zijn (met stemrecht), maar zich voornamelijk richten op het technisch voorzitterschap. De voorzitter kan ook lid zijn en inhoudelijk voorzitter. Door de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie is geadviseerd de voorzitter geen lid van de commissie te laten zijn om onduidelijkheid als gevolg van het vervullen van een dubbelrol te voorkomen. De benoeming van de voorzitter kan door de raad geschieden, maar commissies mogen ook zelf hun voorzitter kiezen (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002b:140).

3.3 Taken van de raadscommissies in het monistische stelsel

De Staatscommissie (2000a:252) stelt dat raadscommissies een belangrijke rol spelen bij de voorbereiding van raadsbesluiten (controle ex ante) en de controle ex post van het college en de burgemeester. Om een verdere verzwakking van de positie van de gemeenteraad tegen te gaan, is sinds de zeventiger jaren van de 20-ste eeuw met de commissievorm geëxperimenteerd en inmiddels heeft deze commissieactiviteit een vaste en belangwekkende plaats gekregen in het gemeentelijke bestel.

Volgens Dölle en Elzinga (1993:534) zijn de vaste adviescommissies de laatste decennia een steeds belangrijker plaats gaan innemen in de verhouding tussen het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad: "Omdat de gemeente zijn primaat voor een deel verloren had zien gaan, ontstond het streven om onder andere door middel van de instelling van commissies de raadsinvloed te herstellen. Deze commissies hebben vooral tot doel de gemeenteraad eerder en intensiever te betrekken bij de beleidsvoorbereiding. Deze commissies zijn verbonden aan de verschillende portefeuilles en worden in de regel voorgezeten door een wethouder. Fractie-specialisten beraadslagen in de commissie met de wethouder over beleidsvoornemens. Tevens maakt het commissiebestel het mogelijk dat er vroegtijdig contact ontstaat tussen de commissieleden en ter zake deskundige ambtenaren. (...) Deze raadscommissies functioneren vaak als voorportaal voor de beraadslaging en besluitvorming in de plenaire raad".

Het voorgaande heeft betrekking op de raadscommissies in het monistische stelsel, evenals het volgende citaat: "Een vaste commissie van advies aan burgemeester en wethouders of aan de burgemeester wordt –voor onbepaalde tijd- ingesteld door de raad op voorstel van burgemeester en wethouders dan wel de burgemeester. Zij heeft tot taak burgemeester en wethouders of de burgemeester op uiteenlopende beleidsvelden te adviseren. Deze commissies kunnen de werkzaamheden van het college of de burgemeester (in)direct beïnvloeden. Vandaar dat hun instelling door de gemeenteraad moet gebeuren(..). De meeste gemeenten hebben een aantal vaste commissies die het college steun verleent bij de voorbereiding van raadsvoorstellen. Die steun is niet beperkt tot het uitbrengen van adviezen, maar kan ook het doen van een onderzoek inhouden, horen van een burger, opstellen van een plan. Maar die steun mag niet zover gaan dat het neerkomt op het nemen van beslissingen, omdat er dan sprake is van delegatie. (..) De naam raadscommissies geeft aan dat het gaat om commissies die de gemeenteraad in de gelegenheid stellen om in een vroeg stadium invloed uit te oefenen op de besluitvorming" (Duchateau en Lok, 1993:123).

De naamgeving van de commissies wordt bij de dualisering veranderd omdat de oude naamgeving aangaf hoe monistisch de raadscommissies opereerden. Ze fungeerden vaak als een soort proeftuin voor het college waar draagvlak voor bepaalde voorstellen kon worden gepeild. Door intensief vooroverleg in fractie en commissie werd het voorstel dan fijngeslepen (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002b:9).

3.4 Taken van de raadscommissies in het dualistische stelsel

De raad moet op grond van Gemeentewet, artikel 82 lid 1 zelf de precieze taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de raadscommissies regelen.

In ditzelfde artikel is vastgelegd dat de raadscommissies in principe twee hoofdtaken hebben:

Taken van de raadscommissies sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur :

- 1) voorbereiding van besluitvorming van de raad;
- 2) overleg met het college respectievelijk de burgemeester.

Hoewel deze taakomschrijving doet vermoeden dat de positie van de raadscommissies ongewijzigd blijft, is in het dualistische stelsel de functie van raadscommissies in essentie dezelfde als die van de plenaire raad: die van volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur. De raadscommissies zijn niet langer een voorportaal van de besluitvorming van het college, maar ondersteunen de besluitvorming in de raad. De andere functie van de raad zou dus moeten doorwerken in de wijze van voorbereiding van de besluitvorming van de raad en in de inzet van de commissies bij het overleg met het college respectievelijk de burgemeester.

De Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur (Tweede Kamer, 2000-2001, 27751, nr. 3:64) geeft slechts een beknopte toelichting op de veranderingen ten aanzien van de raadscommissies. Genoemd wordt dat de nieuwe raadscommissies dienen ter vervanging van het gros van de vorige vaste commissies van advies aan het college dan wel aan de burgemeester.

Daarnaast wordt uitgelegd dat in verband met de ontvlechting collegeleden geen lid kunnen zijn van de raadscommissies. Tot slot worden de verplichting tot evenwichtige vertegenwoordiging in de commissie en de mogelijkheid tot het benoemen van burgerleden genoemd.

Deze beperkte toelichting heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel geleid tot vragen van de leden van de CDA-fractie. Deze fractie vroeg onder andere om een precieze omschrijving van de taken die raadscommissies vervullen naast de voorbereiding van raadsbesluiten.

In de nadere Memorie van antwoord (Eerste Kamer, 2001-2002, 27751, nr. 10d:26) geeft de minister daarop het antwoord dat de functie van de raadscommissies in het verlengde ligt van de drie hoofdfuncties van de raad. Raadscommissies oefenen derhalve hun functie in principe uitsluitend ten dienste van de raad uit en niet ten dienste van het college.

Raadscommissies kunnen niet zelfstandig besluiten nemen, maar uitsluitend de vergaderingen van de raad voorbereiden en in dat kader met het college of de burgemeester overleggen. Verder licht de minister in de nadere Memorie van antwoord toe dat dit overleg niet gericht dient te zijn op het creëren van medeverantwoordelijkheid voor bestuursbeslissingen, maar op kaderstelling en controle en het afleggen van verantwoording door het college. Van belang is dat dit overleg ten dienste staat van de raadswerkzaamheden. Tijdens een eventueel overleg tussen raadscommissies en wethouders kunnen de wethouders uiteraard wel polsen of een bepaald voorstel voldoende steun in de raad zal hebben, maar de stelling dat een raadscommissie in feite een adviescommissie van het college is, gaat de minister veel te ver. Primaire taken van de raad zijn het door middel van verordeningen, de begroting en anderszins stellen van kaders voor het college en de controle van het college. De raadscommissies ondersteunen de raad daarbij. De raadscommissies zullen hierbij moeten signaleren in welke gevallen een aan de orde zijnde kwestie in de raadsvergadering besproken dient te worden of niet.

Voorts wordt in de nadere Memorie van antwoord (Eerste Kamer, 2001-2002, 27751, nr. 10d:27) de vraag van de CDA-fractie beantwoord of de "evenwichtigheidsnorm" voor de samenstelling van de raadscommissies ook van toepassing is op de verdeling van de commissievoorzitterschappen. De minister schrijft dat in de Gemeentewet niet expliciet is bepaald dat de voorzitterschappen van de raadscommissies evenwichtig onder de verschillende fracties worden verdeeld. Een logische interpretatie van dit artikel brengt dit volgens hem wel mee.

De Staatscommissie (2000a:252) besteedt vooral aandacht aan de controlerol van de raadscommissies. Deze controle vindt ex ante plaats bij de voorbereiding van raadsbesluiten en ex-post gaat het met name om het ter verantwoording roepen van portefeuillehouders.

De Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie wijst er in dat verband op dat collegeleden in raadscommissies kunnen verschijnen om daar verantwoording af te leggen of informatie te geven aan de commissieleden (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002b:15).

Het beoordelen in hoeverre het college binnen de kaders is gebleven kan een taak zijn voor raadscommissies. De commissie heeft daarbij een signaleringsfunctie en moet, indien nodig, het college ook bijsturen. De commissie moet zich daarbij bewust zijn van haar functie in de bestuurlijke organisatie en bij meningsverschil of onacceptabele situaties het onderwerp op de agenda van de raad plaatsen. Het is immers niet de bedoeling dat het college uitsluitend in de commissie verantwoording aflegt (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002d:34).

Partners en Pröpper (2003:4) adviseren de commissies van de gemeenteraad primair in te zetten voor onderzoek en agendavorming ter voorbereiding van het debat in de raad. De commissies moeten volgens hen politieke keuzevraagstukken en alternatieve kaders inventariseren en de benodigde informatie verzamelen voor een zorgvuldige afweging in de gemeenteraad. Tevens zouden de commissies onderzoek kunnen uitzetten of bijvoorbeeld via hoorzittingen zelf informatie verzamelen.

3.5 De raadscommissies als actor in het besluitvormingsproces

Door Denters e.a. (2001b:193) zijn de diverse actoren en arena's in het gemeentelijk besluitvormingsproces in beeld gebracht, waaronder ook de raadscommissies. Geconstateerd wordt dat de behandeling van voorstellen in de raadscommissie een belangrijke plaats inneemt in het lokale beleidsproces. In de helft van de gemeenten vindt 88% of meer van de raadsleden dat de besluitvorming in de plenaire raadsvergadering slechts een formele bevestiging is van beslissingen die al in de commissie zijn gevallen. Raadscommissies kunnen op verschillende momenten bij de voorbereiding van besluitvorming worden betrokken. Het kan gaan om de behandeling van een ambtelijk concept-voorstel en/of concept-raadsvoorstellen. Vooral in het laatste geval heeft de commissie niet veel invloed op de feitelijke beleidsvorming, omdat deze al zo ver gevorderd is dat het voorstel in feite al bijna een besluit is geworden.

De besluitvorming in de door fractiespecialisten gedomineerde raadscommissie is over het algemeen van groter belang dan die in de plenaire raad. Besluitvorming in de raad wordt veelal beschouwd als een formele bevestiging van beslissingen die eerder in de commissie zijn genomen. De fractiespecialisten zijn in de commissievergadering al aan bod geweest, waarmee men in de raad de zaak inhoudelijk als afgedaan beschouwt. In de plenaire raad wordt het vervolgens vaak als hamerstuk geagendeerd. De arena van de raadscommissie wordt doorgaans voorafgegaan door de arena van de fractie. De meningsvorming van de fractie vindt dus plaats in de doorgaans besloten fractievergadering. Een standpunt wordt vervolgens naar buiten gebracht in de openbare commissievergadering. (Staatscommissie, 2000a:113).

Het belang van de raadscommissies binnen de lokale bestuurlijke verhoudingen is volgens Denters e.a.(2001b:194) tweeledig. De portefeuillehouder kan zich in de commissievergadering proberen te verzekeren van steun voor zijn plannen. Tevens is de raadscommissie een arena waarin de commissieleden kunnen proberen invloed uit te oefenen op het beleid van het college. De Staatscommissie concludeert naar aanleiding hiervan dat het college vooral zaken doet met de raadscommissie en veel minder met de raad. Daarnaast hebben commissievergaderingen een belangrijke informatieve functie. Zij bieden de commissieleden de gelegenheid zich nader te informeren over de inhoud van het gedane voorstel. Deze informatie kan door zowel de portefeuillehouder als door ambtenaren worden verstrekt. In 91% van de gemeenten laat de portefeuillehouder zich in vrijwel elke commissievergadering ondersteunen door één of meer ambtenaren (Denters e.a., 2001b:193).

Denters e.a. (2001b:197) concluderen dat de behandeling van voorstellen in de raadscommissie een belangrijke fase in de gemeentelijke beleidsvorming lijkt. In ruim tweederde van de onderzochte besluiten ondernamen commissieleden met succes pogingen om de besluitvorming te beïnvloeden. Een kanttekening daarbij is dat in slechts de helft van de voorstellen inhoudelijke wijziging plaatsvindt naar aanleiding van de commissiebehandeling. Het "succes" van de raadscommissie beperkt zich in veel gevallen tot kleinere inhoudelijke bijstellingen of tot een betere onderbouwing van de voorstellen dan wel een latere uitvoering van plannen.

Deze beperkte betekenis van de commissies bij de inhoudelijke bijsturing van door het college voorgesteld beleid zou volgens Denters e.a. tot op zekere hoogte een gevolg kunnen zijn van de nadrukkelijke aanwezigheid van de portefeuillehouder als voorzitter in de raadscommissie. De portefeuillehouder kan niet alleen via het voorzitterschap de besluitvorming in commissies beïnvloeden, maar ook via de fractiespecialisten van zijn eigen fractie en de specialisten van de andere collegefracties.

Het voorgaande heeft geheel betrekking op onderzoeken die ten behoeve van het rapport van de Staatscommissie, dus nog voor invoering van de dualisering, zijn uitgevoerd. In geen van de onderzoeksrapporten die ten behoeve van de uitvoering van de opdracht door de Staatscommissie zijn uitgevoerd, wordt ingegaan op de beoogde veranderingen voor de raadscommissie als actor in het besluitvormingsproces in de nieuwe dualistische verhoudingen.

3.6 Ambtelijke ondersteuning van de raadscommissies

De onafhankelijke positie van de raadscommissies is gebaat bij de aanwezigheid van adequate ambtelijke ondersteuning. Het recht op deze ondersteuning bestaat sinds de Wet dualisering gemeentebestuur in werking is getreden voor ieder raadslid. De raad is verplicht in een verordening nadere regels te stellen omtrent dit recht op ambtelijke bijstand. De ambtelijke ondersteuning kan bestaan uit:

- 1) informatievoorziening
 - beantwoording van vragen van raadsleden (passief);
- 2) bijstand
 - voorbereiding initiatiefvoorstel, motie of amendement;
 - voorbereiding schriftelijke of mondelinge vragen;
 - secretariaat van de commissies;
 - opzet en uitvoering interactief traject;
 - opzet en uitvoering onderzoek of enquête;
 - ondersteuning rekenkamer(functie).

Deze vormen van ambtelijke ondersteuning kunnen verleend worden door het reguliere ambtelijk apparaat, de griffier of griffiemedewerkers.

Iedere gemeenteraad is sinds 7 maart 2003 verplicht een griffier aan te stellen. Op grond van artikel 107a van de Gemeentewet staat de griffier de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002b:18).

In de Nota naar aanleiding van het verslag (Tweede Kamer, 2000-2001, 27751, nr. 6:52) geeft de minister antwoord op een vraag van de CDA-fractie naar de wijze waarop raadscommissies zelf hun eigen agenda bepalen en welke voorziening is getroffen voor de ondersteuning van dit procedurele proces. De minister antwoordt dat het wetsvoorstel niet nader voorziet in deze twee punten. Het betreft hier volgens hem in hoge mate een verandering in de politieke cultuur in die zin dat de raad en zijn commissies moeten leren zich onafhankelijker van het college op te stellen, onder meer door een minder reactieve houding. Ten aanzien van de procedurele ondersteuning is het volgens hem goed denkbaar dat de voorzitters van raadscommissies, zo nodig met de verordening op de ambtelijke bijstand in de hand, de aanwezigheid van een adequate ambtelijke ondersteuning van de raadscommissies bevorderen.

3.7 Spreekrecht voor burgers in de raadscommissies

Een andere wijziging in de werkwijze van de raadscommissies betreft het spreekrecht voor burgers. Al voor de dualisering hadden gemeenteraden de mogelijkheid spreekrecht voor burgers in te stellen in zowel de raads- als commissievergaderingen. In bijna alle gemeenten is het spreekrecht ingevoerd in de commissievergaderingen. In slechts 30% van de gemeenten is dit spreekrecht voor burgers ook in de raadsvergaderingen ingevoerd (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002b:19). Het spreekrecht kan op verschillende manieren worden ingevuld. Zo kan aan het begin van de vergadering gelegenheid worden gegeven om enkele minuten de commissieleden toe te spreken over een geagendeerd onderwerp. In sommige gemeenten wordt daarbij ook een tweede termijn ingesteld voor de burger zodat daadwerkelijk een discussie kan plaatsvinden. Het kan eveneens in de vorm van een algemeen vragen(half)uurtje voorafgaand aan de vergadering. Raadscommissies kunnen ook hoorzittingen organiseren die hen informatie opleveren ten behoeve van hun kaderstellende en controlerende rol. Daarnaast kan gekozen worden voor het burgerinitiatief waarbij burgers de mogelijkheid krijgen een onderwerp of voorstel op de agenda van de raad of raadscommissie te plaatsen.

3.8 Commissiemodellen in de praktijk

Zoals eerder in dit hoofdstuk is genoemd, kan bij de instelling van raadscommissies voor vele varianten worden gekozen. De Nederlandse wetgever heeft de gemeenten veel vrijheid gegeven ten aanzien van de inrichting van de commissiestelsels. Dit in tegenstelling tot de regelgeving voor gemeentelijke commissies in enkele andere Europese landen. Zo moeten in de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen in iedere gemeente een hoofdcommissie, een commissie financiën en een kascontrolecommissie worden ingesteld. Ook in de deelstaat Hessen is een commissie financiën verplicht. Daar kunnen ook bevoegdheden van de raad worden overgedragen aan raadscommissies, evenals in Denemarken. In het Engelse systeem spelen raadscommissies in de totstandkoming van besluiten een doorslaggevende rol. Volgens de Staatscommissie vormt het commissiestelsel aldaar een ondoorzichtig geheel (2000a:148).

In Nederland hebben gemeenten de vrijheid om wel of geen raadscommissies in te stellen en kan bovendien een eigen commissiemodel worden gekozen. Zoals uit de hierna volgende paragraaf zal blijken, kunnen diverse commissiemodellen worden onderscheiden.

Elzinga (2002) licht hierbinnen twee hoofdmodellen toe. Hij noemt als belangrijk aspect bij de taakin-vulling van de raadscommissies het bepalen van de verhouding tot de raad. Verduidelijking van de verhouding tussen commissies en gemeenteraad is volgens Elzinga van belang bij de keuze voor een commissiemodel.

De gekozen verhouding tot de raad resulteert in twee hoofdmodellen:

1) *Het raadsmodel*

In dit model zijn de raadscommissies puur voorbereidend en vooral gericht op informatievoorziening. Het politieke debat wordt in de raad gevoerd. Hiertoe dient nadrukkelijk te worden afgesproken dat in de commissievergadering geen politieke stellingen worden betrokken. De vergadering van de commissie dient dan ter uitwisseling van informatie. Op basis daarvan wordt de stellingname bepaald. In deze opzet past ook een eventuele schriftelijke voorbereiding waarin de commissieleden vragen kunnen stellen aan het college. Het seniorenconvent, de agenda commissie of het presidium bepalen dan in samenspraak met de commissievoorzitter de agenda van de raadscommissie. Het college stuurt de documenten die het heeft voorbereid ook eerst naar de raad.

2) *Het commissiemodel*

Dit model geeft het primaat aan de raadscommissievergadering. De belangrijkste functie van de raadsvergadering is dan besluitvormend. Dit leidt vaak tot heel korte raadsvergaderingen. In de commissie wordt het politieke debat gevoerd. In dit geval worden documenten ook direct aan de raadscommissie gestuurd. Essentieel bij een keuze voor dit model is dat ook voor burgers duidelijk is waar beslissingen worden genomen.

De Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie benadrukt dat de keuze voor een bepaald commissiemodel niet betekent dat de raadscommissie als besluitvormend orgaan in plaats van de raad optreedt. De raadscommissie kan wel vanuit haar eigen verantwoordelijkheid invloed uitoefenen op de besluitvorming in de raad. In veel gemeenten wordt met dat doel een classificatie in bespreek- en hamerstukken gemaakt. Een hamerstuk heeft de unanieme goedkeuring van de commissie gekregen en kan zonder verdere bespreking direct in de raad worden aangenomen. Deze werkwijze past goed bij een dualistisch opererende raad die vooral over politiek relevante onderwerpen wil praten. Het zorgt voor een selectie van onderwerpen (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002b:11).

Elzinga (2002) stelt na de beschrijving van de twee hoofdmodellen de vraag of het wel zo verstandig is om veel raadscommissies aan te houden. Hij pleit voor vermindering van het aantal raadscommissies om de druk op raadsleden te verkleinen. Vooral als gekozen wordt voor het model waarbij het politieke debat in de commissies wordt gehouden en niet in de gemeenteraad, zijn er volgens hem argumenten om het aantal commissies te verminderen. De commissies worden in dat geval immers mini-gemeenteraden. Een andere keuze is om de commissies geheel af te schaffen. Door Elzinga wordt dit in beginsel, vooral voor de wat kleinere gemeenten, als een heel begaanbaar traject aangemerkt. Hij noemt de wijze waarop in de commissies invloed wordt uitgeoefend op de agendavorming cruciaal. Vooral in de commissies zou er ruimte zijn voor raad en raadsleden om een eigen koers uit te zetten. Invloed op de agendering van thema's is dan van groot belang. Hierin zou volgens Elzinga de griffier ook een rol kunnen vervullen.

3.9 Variëteit in het commissielandschap

Tot op heden heeft nog geen onderzoek plaatsgevonden naar de diverse verschijningsvormen van commissiestelsels in Nederland. Bij de evaluatie van de eerste fase van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn wel enkele vragen gesteld over de veranderingen ten aanzien van de raadscommissies. Dit evaluatieonderzoek is gehouden in de periode tussen de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002 en 1 mei 2002. Deze periode wordt als de eerste fase aangeduid.

Hieruit blijkt dat in bijna alle gemeenten (92,3%) na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur opnieuw raadscommissies zijn ingesteld. In 7,7% van de gemeenten zijn de raadscommissies afgeschaft (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002:29).

Ondanks het feit dat de meeste gemeenten opnieuw voor een commissiestelsel hebben gekozen, is het aantal commissies in de meeste gemeenten wel verminderd. Na de verkiezingen van 6 maart 2002 zijn er meer gemeenten met 3 of minder commissies dan voor de verkiezingen. In 78,6% van de gemeenten hebben in één of meerdere raadscommissies externe leden zitting. In 70,4% van de gemeenten is de voorzitter van een raadscommissie technisch voorzitter en geen lid van de commissie.

Bij de indeling van de raadscommissies worden door de gemeenten verschillende indelingscriteria gehanteerd. Zo worden bijvoorbeeld thema's en onderwerpen geclusterd per commissie in plaats van het volgen van de portefeuillevverdeling. Het clusteren kan een integrale benadering bevorderen en tot een vermindering van het aantal raadscommissies leiden. Een ander positief effect van de clustering kan zijn dat het politieke profiel van de gemeenteraad versterkt wordt op een aantal belangrijke politiek relevante onderwerpen.

In 40,2% van de gemeenten is de indeling naar taakvelden van de raadscommissies na de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 veranderd, in 59,8% was dit niet het geval.

In 17,3% van de gemeenten volgt de indeling van de commissies de portefeuillevverdeling van de collegeleden. In de 39,9% van de gemeenten staat de indeling naar taakvelden los van de ambtelijke organisatie en de portefeuillevverdeling en in 11,2% van de gemeenten is dat alleen bij sommige portefeuilles het geval. In 31,6% volgt de indeling de ambtelijke organisatie.

In bijna 60% van de gemeenten is de indeling van de commissies veranderd na de verkiezingen van 6 maart 2002. In de meeste gevallen houdt de verandering in dat in de vorige raadsperiode de taakindeling van de raadscommissies de portefeuilles van de wethouders volgde, en dat de indeling nu los van deze portefeuilles staat (Ministerie van BZK, 2002:29-32).

3.10 Het commissielandschap nader in beeld

De resultaten van de eerste evaluatie hebben niet nader in beeld gebracht hoe de commissiestelsels in de praktijk zijn ingericht. Ook in het rapport "Dualisme uit de steigers" worden de veranderingen ten aanzien van de raadscommissies niet nader belicht door de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie. In dit rapport wordt wel geconstateerd dat sprake is van een grote variëteit in het commissielandschap (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, 2003:41). Waar aan de ene kant gemeenten zijn die het commissiestelsel hebben afgeschaft, zijn aan de andere kant van het spectrum gemeenten te zien waar het zwaartepunt juist bij de commissies ligt.

Om enig inzicht te krijgen in het gevarieerde landschap, heeft in de periode tussen 3 maart 2003 en 10 mei 2003 een globale inventariserende ronde plaatsgevonden langs een willekeurig geselecteerd aantal van 80 gemeenten in Nederland, variërend in inwoneraantal van minder dan 10.000 tot meer dan 100.000 en verspreid over heel Nederland. De grens van het aantal gemeenten is bij 80 getrokken omdat bij dat aantal geen afwijkende commissiemodellen meer werden aangetroffen, maar meer van dezelfde reeds aangetroffen modellen. Hierna volgt een overzicht van de diverse commissiestelsels die bij deze inventarisatie zijn aangetroffen.

Bij deze verkenning van het commissielandschap is gebruik gemaakt van gegevens over de inrichting van het bestuur op de diverse gemeentelijke websites. Gekeken is naar het wel of niet beschikken over een commissiestelsel, het aantal commissies en de inrichting naar taakvelden van deze commissies. Andere aspecten zoals de verdeling van de voorzittersposten over de diverse partijen en aan- of afwezigheid van burgerleden zijn niet bij deze globale inventarisatie betrokken.

De rondgang langs 80 gemeenten laat inderdaad een gevarieerd beeld aan commissiestelsels zien. Er zijn gemeenten zonder commissies, gemeenten met vijf of meer commissies en gemeenten met slechts twee of maar een commissie. Uit de resultaten van de inventarisatie van commissiestelsels blijkt dat ondanks de lokale verschillen veel gemeenten hebben gekozen voor een vergelijkbaar commissiemodel. Hieronder volgt een korte beschrijving van de commissiemodellen die zijn aangetroffen.

3.10.1 Gemeenten zonder commissiestelsel

Tot de gemeenten die hun commissiestelsel hebben afgeschaft behoren: Ameland, Amerongen, Borsele, Liesveld, Lisse, Loenen, Oosterhout en Tytsjerksteradiel.
--

In deze gemeenten is veelal gekozen voor een gewijzigde procedure voor de raadsvergaderingen. De raadsvergaderingen vinden frequenter plaats, zoals bijvoorbeeld in Tytsjerksteradiel waar de raad twee keer per maand vergadert. In Amerongen is ervoor gekozen om de agenda voor de reguliere raadsvergaderingen te splitsen.

De raadsvergadering is daar nu opgebouwd uit de volgende delen:

- een vragengedeelte (raadsleden kunnen vragen stellen aan collegeleden);
- een open discussieronde over relevante onderwerpen;
- een besluitvormend gedeelte (volgens een vaste vergaderorde worden punten ter besluitvorming aan de raad voorgelegd).

Daarnaast reserveert de Amerongse raad maandelijks een avond om uitvoerig bij een onderwerp stil te staan; de zogenaamde thema-bijeenkomsten. Deze themabijeenkomsten worden eventueel op locatie gehouden. In de gemeente Ameland komt de raad eveneens twee keer per maand bijeen. De eerste maal betreft het een voorbereidende raadsvergadering en drie weken later volgt een besluitvormende raadsvergadering.

Enkele andere gemeenten kennen ditzelfde systeem, maar hebben het niet als zodanig benoemd. Het betreft de gemeenten Menterwolde en Terschelling. In deze gemeenten is één raadscommissie ingesteld die de raadsvergaderingen voorbereidt. Na deze voorbereidende raadsvergadering vindt enige weken later de reguliere besluitvormende raadsvergadering plaats. Deze enige raadscommissies zijn echter wel samengesteld uit de gehele raad. Desondanks wordt gesproken van een raadscommissie die adviseert aan de raad. In feite is echter sprake van een zelfde model als bij de gemeenten waar de raadscommissies zijn afgeschaft.

Ook in de gemeenten De Marne, Dronten en Stadskanaal is slechts één raadscommissie ingesteld. Deze raadscommissies bestaan echter niet geheel uit alle raadsleden zoals in Menterwolde en Terschelling. In de gemeente Borsele is na het afschaffen van de commissiestructuur in 1998 de bestuurlijke vergadercyclus aangepast. Gewerkt wordt volgens een vierwekelijks model waarbij raadsvergaderingen, informatiebijeenkomsten, thema-avonden en raadsledensprekuren elkaar volgen in de tijd. In de vergadercyclus is veel ruimte gecreëerd voor interactie tussen raad en college en raad en burgers.

3.10.2 Gemeenten met twee of drie raadscommissies

In een aantal gemeenten zijn twee commissies ingesteld. Bij dit commissiemodel is een vergelijkbare indeling gemaakt als bij het drie-commissiesmodel zoals hieronder nader wordt belicht. De taakvelden bestuur en middelen zijn echter veelal toegevoegd aan een van de andere commissies.

Gemeente	2 commissies
Ferwerderadiel	Tsjinstferlining/ Dienstverlening Wenjen en Wurkjen/ Wonen en Werken
Haren	Samenlevingszaken en Middelen Grondgebiedzaken en algemeen bestuur en beleid
Het Bildt	Middelen en Dienstverlening Wonen en Werken
Winsum	Bestuur, Middelen en Welzijn Ruimte

Een veel voorkomend commissiemodel bestaat uit drie raadscommissies waarbij een verdeling wordt gehanteerd naar de volgende taakvelden:

- een commissie algemene zaken, bestuur en middelen;
- een commissie maatschappelijke zaken (of welzijn, bewonerszaken, sociale aangelegenheden, samenlevingszaken);
- een commissie ruimtelijke zaken (of grondgebied of grondzaken).

Bij dit model wordt naast een commissie voor meer algemene zaken, een “zachte” en een “harde” commissie ingesteld.

Gemeente	3 commissies
Oudewater	Bestuur en Middelen Bewonerszaken Grondgebiedzaken
Bameveld	Bestuur Samenleving Grondgebied

Dit model komt tevens in vergelijkbare vorm voor in de gemeenten Abcoude, Alkmaar, Assen, Bunnik, Driebergen-Rijsenburg, Eersel, Geertruidenberg, Hardenberg, Harderwijk, Heerenveen, Huizen, Maasdonk, Oostflakkee, Oss, Ridderkerk, Schermer, Someren, Vlissingen, Wassenaar, Westervoort en Wijdemeren.

Ook een grotere gemeente als Gouda heeft voor de bovenstaande commissie-indeling gekozen. Gouda heeft alleen voor een andere benaming gekozen en legt in de beschrijving van de taakvelden per commissie de nadruk op de integraliteit van de diverse onderwerpen en de dynamiek van (bestuurlijke) vernieuwing:

Gouda	3 commissies: De veranderende overheid; Samenleving met samenhang; Ruimtelijke, fysieke en economische ontwikkeling
-------	--

3.10.3 Gemeenten met vier of meer commissies.

Bij de gemeenten die vier commissies of meer hebben ingesteld is veelal de commissie ruimtelijke zaken gesplitst in een commissie beheer en een commissie ontwikkeling, zoals bijvoorbeeld in Houten. Of aan een commissie ruimtelijke zaken is een commissie toegevoegd speciaal voor de ontwikkeling van een bepaald gebied of voor ruimtelijke projecten in het algemeen, zoals in Beverwijk het geval is.

Ook komt het voor dat een commissie maatschappelijke zaken wordt gesplitst in welzijn/cultuur en sociale zaken/werk en inkomen. Daarnaast zijn bestuurlijke zaken en middelen in twee aparte commissies ondergebracht of is rond het onderwerp economie een aparte commissie ingesteld. In grotere gemeenten komt het voor dat een territoriaal georiënteerde commissie is ingesteld, zoals bijvoorbeeld de commissie Stadsgebieden in de gemeente Nijmegen. In deze commissie komen onderwerpen aan de orde die gericht zijn op een stadsdeel en op wijkaanpak.

Gemeente	4 raadscommissies
Amersfoort	Bestuurlijke Zaken Sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen Economische Zaken Beheerszaken
Deventer	Bestuur en Middelen Sociaal, Cultureel en Educatief Beleid Economie, Werk en Inkomen Ruimtelijke-Fysieke Ontwikkeling

Overige gemeenten die hun commissiestelsel vergelijkbaar met het bovenstaande model hebben ingericht zijn Doesburg, Ede, Emmen, Hoorn, Margraten, Nieuwegein, Nijmegen, Liemeer, Sneek, Strijen, Tilburg, Uden, Valkenburg, Venray, Woensdrecht, Zutphen en Zwolle.

Hoewel uit het bovenstaande blijkt dat ook grotere gemeenten hebben gekozen voor een commissiemodel waarbij 3 of 4 commissies zijn ingesteld, blijkt dat enkele van deze gemeenten meer commissies hebben ingesteld. In deze gevallen is veelal de clustering uit de voorgaande modellen ten aanzien van enkele onderwerpen wat meer losgelaten en zijn voor de afzonderlijke taakvelden commissies ingesteld.

Gemeente	5 of meer commissies
Delft	Middelen en Bestuur Werk, zorg en inkomen Cultuur, kennis en economie Leefbaarheid Duurzaamheid Extern
Den Helder	Bestuur, middelen, openbare orde en veiligheid Maatschappelijk welzijn Educatie, sport en cultuur Stedelijk beheer Stedelijke ontwikkeling
Dordrecht	Bestuur en Middelen Onderwijs en welzijn Cultuur en vrije tijd Wonen en leefbaarheid Ruimte en economie
Eindhoven*	Bestuurlijke pijler Financiële pijler Economische pijler Sociale pijler Ruimtelijke pijler
Enschede*	Bestuurszaken en middelen Sociaal Economisch Fysiek Wederopbouw
Haarlem	Algemeen Bestuurlijke Zaken Concermmiddelen en control Onderwijs, sport en welzijn Kunst en cultuur Stadsbeheer Stedelijke ontwikkeling
Sittard-Geleen	Algemeen bestuurlijke zaken Bedrijf en middelen Burger Wijk Stad
Tiel	Algemeen bestuurlijke zaken Middelen Onderwijs en welzijn Werk, inkomen en economie Stadsontwikkeling en beheer

*Enschede: In Enschede zijn naast de vijf functionele commissies tevens vijf stadsdeelcommissies ingesteld. Deze stadsdeelcommissies hebben voor het betreffende stadsdeel in beginsel dezelfde functies als een functionele commissie voor de gehele stad. Daarnaast zijn de stadsdeelcommissies ontmoetingsplaatsen van raadsleden met bewoners, bewonersgroepen, ondernemers en instellingen in de stadsdelen. Burgers die gebruik willen maken van het spreekrecht voor het publiek komen vooral via de stadsdeelcommissies aan het woord (bron: website gemeente Enschede).

*Eindhoven: Ook in Eindhoven zijn naast de functionele commissies zes stadsdeelcommissies in het leven geroepen. Vergelijkbare modellen met vijf commissies komen voor in Coevorden, De Ronde Venen en Heerlen.

3.10.4 Portefeuillegerelateerde commissies

De indeling van de commissies is zoals al uit de resultaten van de evaluatie eerste fase dualisering bleek steeds minder afhankelijk van de portefeuillevindeling in het college. In slechts enkele van de 80 gemeenten is dit echter (nog) wel het geval. Volgens de resultaten van de evaluatie eerste fase zou dit nog in ruim 17% van de gemeenten voor komen. Dat percentage heeft echter betrekking op de periode 7 maart 2002 tot 1 mei 2002. Gemeenten waren niet verplicht om direct na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002 nieuwe commissies in te stellen. Wellicht hebben gemeenten pas later hun commissiestelsel gewijzigd waardoor een jaar later tijdens deze inventariserende ronde in het voorjaar van 2003 nog maar weinig portefeuillegerelateerde commissiestelsels zijn aangetroffen.

Gemeente	Portefeuille gerelateerde commissies
Heemskerk	Algemeen Bestuur Financiën, Economische Zaken en Sociale Zaken Cultuur, Openbare Werken, Maatschappelijke Dienstverlening en Milieu Planontwikkeling, Volkshuisvesting en Grondzaken Welzijn, Sport en Onderwijs Ontwikkeling en realisatie Broekpolder
Renswoude	Algemeen Bestuur/Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening/Milieu/Onderwijs Financiën/Openbare Werken
Urk (gedeeltelijk portefeuille-gebonden)	Milieu, Onderwijs, Sport, Communicatie Ruimtelijke Ordening, Personeel en Organisatie, Bestuurlijke Vernieuwing Economische zaken en Grondzaken

3.10.5 Bijzondere commissiemodellen

Bij de verkennende ronde langs 80 gemeenten kwamen naast de hierboven benoemde commissiemodellen ook enkele opmerkelijke varianten voor. Zo zijn bijvoorbeeld in Albrandswaard de raadscommissies ingedeeld analoog aan de vier programma's van de raad.

Gemeente	4 commissies
Albrandswaard	Veilige gemeente en leefbare gemeenschappen Ondernemende gemeente Groene gemeente Bestuurskrachtige gemeente en klantgerichte organisatie

Deze indeling direct gerelateerd aan de prioriteiten van de raad benadrukt dat de raadscommissies in het dualistische stelsel ondersteunend aan de raad zijn en niet meer ten behoeve van het college functioneren. Hiermee kan het politieke profiel van de raad versterkt worden. De raad kan zich met deze vier commissies gerelateerd aan zijn eigen raadsprogramma duidelijk profileren ten opzichte van het college. Geen enkel ander aangetroffen commissiemodel benadrukt zo expliciet dat de raadscommissies ten behoeve van de raad opereren.

Tijdens de inventarisatieronde bleek dat in de rubriek "bestuurlijke informatie" van veel gemeenten nog vermeld staat dat de raadscommissies adviseren aan het college, zoals dit voor de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur het geval was. In Albrandswaard is dit (uiteraard) niet aan de orde.

Ook de gemeente Doetinchem kent een bijzondere indeling van de raadscommissies.

Daar zijn drie raadscommissies ingesteld die samen het hele werkkterrein van de gemeente bestrijken, ingedeeld naar lange termijn visie, regelgeving en evaluatie en controle. Deze indeling sluit goed aan op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Gemeente	3 commissies
Doetinchem	Beleidsontwikkeling Regelgeving Beleidsevaluatie en controle

In de commissie Beleidsontwikkeling komen visies en ideeën aan de orde voor plannen op de langere termijn. De commissie Regelgeving is bedoeld voor gemeentelijke voorschriften, verordeningen en bestemmingsplannen. De commissie beleidsevaluatie en controle kijkt terug op de manier waarop plannen zijn uitgevoerd, de financiële afwikkeling van projecten en het handelen van burgemeester en wethouders. Dit commissiemodel helpt de raadscommissies te werken in het verlengde van de nieuwe kaderstellende en controlerende rol van de raad. Het is niet duidelijk hoe de derde rol van de raad, die van volksvertegenwoordiger, in dit commissiemodel een plaats heeft gekregen. De commissie Beleidsontwikkeling kan hiervoor in ieder geval ruimte bieden als burgers worden betrokken bij het ontwikkelen van plannen voor de langere termijn en de commissievergadering bijvoorbeeld ook als discussieplatform functioneert.

Zandvoort hanteert ook een geheel eigen commissiemodel. De volgende vier commissies zijn daar ingesteld:

Gemeente	4 commissies
Zandvoort	Collegezaken Raadszaken Planning en Control Projecten en Thema's

In de commissie Collegezaken overlegt men over zaken waarover het college van burgemeester en wethouders of alleen de burgemeester besluit. Hierover brengt men advies uit aan de raad. Bij de commissie Raadszaken komen uitsluitend onderwerpen aan de orde waarover de raad kan besluiten. Vooral de commissie Collegezaken is opmerkelijk omdat het in de dualistische verhoudingen niet past dat de raad zich mengt in de eigen bestuursbevoegdheden van het college.

Het is echter ook mogelijk dat deze commissie bedoeld is voor overleg met het college respectievelijk de burgemeester; één van de taken van de commissies in het dualistische stelsel. Tevens zou het college deze commissie kunnen aanwenden voor de uitoefening van de actieve informatieplicht naar de raad, zoals is vastgelegd in artikel 169 van de Gemeentewet.

Ondanks de geconstateerde verschillen in de commissiemodellen zijn vooral veel overeenkomsten te ontdekken. Het is opvallend dat in veel gevallen een zelfde clustering van taakvelden wordt gehanteerd van Heerenveen tot Maasdonk en van grotere (Assen) tot kleine (Abcoude) gemeenten. De inrichting van de commissies vindt veelal plaats aan de hand van de clustering van de taakvelden Algemeen-bestuurlijk-financieel, het "zachte" taakveld Maatschappelijke zaken en het "harde" taakveld Ruimte.

In twee van de vier gemeenten waar in het kader van dit onderzoek een nadere analyse zal plaatsvinden van het functioneren van de raadscommissies (Barneveld en Oudewater) wordt ook gewerkt met dit veel voorkomende commissiemodel.

3.11 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de gevolgen van de veranderende verhoudingen binnen de lokale democratie voor de raadscommissies belicht. De commissiemodellen moeten opereren binnen de nieuwe verhoudingen waartoe de Gemeentewet ook voor wat betreft de commissies is aangepast. Tegelijkertijd geeft de wetgever gemeenten veel ruimte ten aanzien van de raadscommissies, die gezien kunnen worden als een belangrijke actor in het gemeentelijke besluitvormingsproces. Instelling van deze commissies is mogelijk, maar niet verplicht en ten aanzien van de taken van de commissies schrijft de wet slechts een algemene en ruim te interpreteren taakomschrijving voor. Nadere toelichting hierop leert dat de raadscommissies geacht worden te functioneren in het verlengde van de nieuwe hoofdrollen van de raad. In de volgende hoofdstukken zal blijken dat dit uitgangspunt in de praktijk nog veel tekortkomingen laat zien.

Voor de inrichting van het commissiestelsel zijn verschillende modellen mogelijk, waarbij de verhouding van de commissies tot de raad een belangrijke rol speelt. Een eerste evaluatie heeft aangetoond dat de meeste gemeenten hun commissiestelsel als gevolg van de dualisering hebben veranderd. Een globale inventarisatie van het commissielandschap laat zien dat veel gemeenten kiezen voor een vergelijkbare inrichting van hun commissiestelsel naar taakvelden. Slechts enkele gemeenten hebben gekozen voor een afwijkend commissiestelsel of hebben hun raadscommissies zelfs geheel afgeschaft.

In het volgende hoofdstuk worden de commissiemodellen in de vier onderzoeksgemeenten en de opzet van het onderzoek naar het functioneren van deze modellen in de praktijk beschreven.

Hoofdstuk 4 Commissiemodellen in de dualistische praktijk

4.1 Inleiding

De doelstelling van dit onderzoek is nagaan in hoeverre invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft geleid tot een verandering in het functioneren van de raadscommissies, welke rol deze commissies spelen in het lokale besluitvormingsproces, welke plaats de raadscommissies nu innemen binnen de nieuwe verhoudingen in de lokale democratie en wat de commissiemodellen betekenen voor de relatie van het lokaal bestuur met de burgers.

De Wet dualisering gemeentebestuur beoogt een aantal verbeteringen te bewerkstelligen in het functioneren van de lokale democratie, zoals een betere herkenbaarheid en transparantie van het lokaal bestuur en de politieke besluitvorming. Daartoe dient ontvlechting van posities en bevoegdheden plaats te vinden omdat de situatie van inclusief bestuur en rolverwarring opgeheven moet worden. Het college vormt het dagelijks bestuur en de raad is volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur. In het verlengde van deze taken van de raad dienen ook de raadscommissies te functioneren. De dualistische werkwijze waarbij de posities en bevoegdheden van raad en college zijn gescheiden, moet in de werkwijze van de raadscommissies tot uitdrukking te komen.

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek naar de commissiemodellen in de praktijk beschreven. De selectie van de onderzoeksgemeenten wordt nader toegelicht, alsmede de gehouden interviewronde. Tot slot volgt een situatiebeschrijving van de vier onderzoeksgemeenten Barneveld, Liesveld, Oosterhout en Oudewater. Naast enkele algemene kerngegevens van deze gemeenten wordt aandacht besteed aan de invoering van het dualisme en het gekozen commissiemodel.

4.2 De opzet van het onderzoek

Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen heeft allereerst een literatuuronderzoek plaatsgevonden betreffende het functioneren van de (lokale) democratie, de dualisering van het lokaal bestuur in het algemeen en de raadscommissies in het bijzonder. Het betreft wetenschappelijke publicaties alsmede diverse algemene publicaties inhoudende opinies of praktijkervaringen met het dualistische stelsel en de raadscommissies. Tevens zijn de gewijzigde gemeentelijke wetgeving en commentaren en toelichtingen hierop bestudeerd. Vervolgens heeft een globale analyse plaatsgevonden van de commissiemodellen in 80 gemeenten. Hiervan zijn de vier bovengenoemde gemeenten geselecteerd, waar 16 interviews zijn gehouden in de periode van 4 juni 2003 tot en met 9 juli 2003. De resultaten van deze interviews zijn geanalyseerd ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvragen.

4.3 Selectie van de onderzoeksgemeenten

De gemeenten Barneveld, Liesveld, Oosterhout en Oudewater zijn voor dit onderzoek geselecteerd op basis van de volgende drie criteria: soort raadscommissiestelsel, schaalgrootte en geografische spreiding. In het onderzoek zijn twee gemeenten met vergelijkbare veel voorkomende commissiestelsels geplaatst tegenover twee gemeenten met een niet veel voorkomend stelsel zonder raadscommissies.

De gemeenten Barneveld en Oudewater hebben een veel voorkomend en vergelijkbaar commissiestelsel, bestaande uit drie commissies:

- een algemene commissie;
- een "zachte" commissie;
- een "harde" commissie.

Deze commissies worden bovendien allen voorgezeten door raadsleden afkomstig uit de coalitiefracties.

De gemeenten Liesveld en Oosterhout hebben hun commissiestelsel afgeschaft en de werkwijze ten aanzien van raadsvergaderingen aangepast. Voor de leesbaarheid van het onderzoeksverslag worden deze stelsels zonder raadscommissies ook als commissiemodel aangemerkt.

Bij de selectie van de onderzoeksgemeenten is gekeken naar het aantal inwoners per gemeente. Bij de selectie naar schaalgrootte (aantal inwoners) is ook het voorgaande criterium (soort raadscommissiestelsel) betrokken zodat de verschillende commissiemodellen in twee kleine en twee grotere gemeenten vergeleken kunnen worden.

De gemeenten Barneveld (48.965 per 01-01-2002) en Oosterhout (53.132 per 01-01-2003) hebben beide rond de 50.000 inwoners.

De gemeenten Liesveld (9.699) en Oudewater (9.800) hebben beide net iets minder dan 10.000 inwoners.

Tot slot is bij de selectie van de onderzoeksgemeenten gekozen voor een geografische spreiding over 4 provincies om eventuele "provincie-bias" bij het onderzoek uit te sluiten. Barneveld ligt in de provincie Gelderland, Liesveld in Zuid-Holland, Oosterhout in Noord-Brabant en Oudewater in Utrecht.

4.4 De selectieprocedure

Als eerste gemeente is Oudewater geselecteerd, voornamelijk vanuit de praktische overweging om via het onderzoek de eigen (nieuwe) werkomgeving nader te verkennen.

Vervolgens is gezocht naar drie andere gemeenten, mede aan de hand van de resultaten van de inventarisatie van de commissiestelsels in 80 gemeenten, zoals beschreven in paragraaf 3.10 tot en met 3.10.5.

Oosterhout werd als tweede gemeente gekozen, vooral naar aanleiding van informatie op de website van de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie over de ervaringen met het afschaffen van de raadscommissies aldaar. Nadat de gemeenten Oudewater en Oosterhout, klein en groter, met en zonder raadscommissies waren geselecteerd, is gezocht naar twee referentiegemeenten.

De derde gemeente Barneveld bleek goed in de onderzoeksopzet te passen omdat daar met een commissiestelsel wordt gewerkt dat vergelijkbaar is met Oudewater. Bovendien komt Barneveld qua schaalgrootte overeen met Oosterhout. Daarnaast speelde bekendheid met de gemeente Barneveld mee als geboorteplaats van de onderzoeker.

Aanvankelijk was het de bedoeling om Dordrecht (Zuid-Holland, met raadscommissies) te selecteren. Het commissiestelsel in deze gemeente wijkt echter nogal af van het Oudewaterse stelsel. Daarnaast was het inwonertal niet vergelijkbaar met Oosterhout.

Als vierde gemeente is Liesveld gekozen, mede vanwege een interview van de raadsvoorzitter van deze gemeente in Binnenlands Bestuur waarin hij melding maakte van het uitzonderlijke vergadermodel zonder raadscommissies en de vernieuwende werkwijze in Liesveld onder de aandacht bracht.

De aanvankelijk als vierde geselecteerde gemeente Amerongen waar de raadscommissies zijn afgeschaft, viel af omdat deze gemeente evenals Oudewater in de provincie Utrecht ligt.

4.5 Selectie van de respondenten

Gekozen is voor interviews met de raadsvoorzitters in de vier gemeenten omdat de raadscommissies volgens de Wet dualisering gemeentebestuur de voorbereiding van de besluitvorming van de raad tot taak hebben. Bovendien opereren de raadsvoorzitters als burgemeester en als voorzitter van het college en zouden zij vanuit die positie goed zicht moeten hebben op de veranderende verhoudingen in het lokaal bestuur. Tevens zijn alle griffiers geïnterviewd omdat zij een belangrijke sleutelrol vervullen tussen de raad en het college, "rechterhand" zijn van de raad en vanuit hun pioniersfunctie de dagelijkse praktijk van het dualistische stelsel nauwlettend in de gaten houden.

In de twee gemeenten met raadscommissies is gesproken met voorzitters van twee verschillende commissies. In beide gevallen betrof het geen fractievoorzitter, maar een raadslid van een coalitiepartij. Deze voorzitters zijn lid van verschillende politieke partijen (CDA, Barneveld en De Onafhankelijken, Oudewater). Daarnaast is in deze gemeenten gesproken met twee fractievoorzitters van verschillende oppositiepartijen (VVD, Barneveld en PvdA, Oudewater).

In de twee gemeenten zonder raadscommissies is gesproken met een fractievoorzitter van een coalitiepartij (SGP/ChristenUnie, Liesveld en Gemeentebelangen, Oosterhout) en een fractievoorzitter van een oppositiepartij (CDA, Liesveld en D66, Oosterhout).

Voor deze verdeling naar oppositie- en coalitiepartijen is gekozen om een eventueel eenzijdig beeld vanuit een college- of oppositiepartij te voorkomen.

Daarnaast is er bij de selectie op gelet dat zoveel mogelijk verschillende politieke partijen aan bod zouden komen. Onder de geïnterviewde raadsleden bevinden zich tevens twee commissievoorzitters. Vanuit Barneveld betreft dit de voorzitter van de raadscommissie Grondgebied en vanuit Oudewater de voorzitter van de raadscommissie Bestuur en Middelen.

De beoogde respondenten uit de vier gemeenten zijn allen persoonlijk of via de griffier per e-mail, schriftelijk en/of telefonisch verzocht om medewerking te verlenen aan het onderzoek. Alle respondenten hebben positief op het verzoek gereageerd.

4.6 De interviewronde

Met de 16 respondenten zijn persoonlijke interviews gehouden. De interviews vonden plaats in de gemeentehuizen van de desbetreffende gemeenten en in een aantal gevallen bij de respondenten thuis. Aan de respondenten zijn geen standaardvragenlijsten voorgelegd. De interviews hadden het karakter van een open gesprek, waarbij de interviewer wel een vragenlijst met hoofdpunten als checklist achter de hand hield.

Na een kennismaking en uitleg over het onderzoek werd veelal een algemene inleidende vraag gesteld over de lokale ervaringen met het dualistische stelsel. Aan de hand van de aandachtspunten die bij de beantwoording van deze vraag aan de orde kwamen, zijn verdere vragen gesteld over de dualistische praktijk in het algemeen en de functie en het functioneren van de commissiemodellen in het bijzonder. De vragen waren gericht op het verkrijgen van een beeld van de actuele dagelijkse dualistische praktijk in de onderzoeksgemeenten. Gevraagd werd naar de invoering van de diverse dualiseringsmaatregelen en de invulling van deze maatregelen in de praktijk.

Het grootste deel van de vragen had betrekking op drie hoofdthema's teneinde antwoorden te vinden op de onderzoeksvragen 3 tot en met 5:

- In hoeverre functioneren de commissiemodellen conform de beoogde dualistische verhoudingen?
- Welke rol vervullen de commissiemodellen in het besluitvormingsproces ?
- Wat betekenen de commissiemodellen voor de relatie van het lokaal bestuur met de burgers ?

Deze thema's sluiten aan bij de in paragraaf 1.3 beschreven driedeling van het onderzoek in het verlengde van de door de Staatscommissie met de dualisering beoogde verbeteringen van het lokaal bestuur:

1. door middel van ontvlechting van posities en bevoegdheden;
2. wordt beoogd de lokale besluitvorming transparanter te maken en de herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum van politieke besluitvorming te vergroten;
3. waardoor de lokale democratie voor de burgers begrijpelijker en aantrekkelijker zou moeten worden.

Hieronder volgt een overzicht van de wijze waarop de onderzoeksvragen zijn geoperationaliseerd.

1) *Het (al dan niet) functioneren conform de beoogde dualistische verhoudingen van de commissiemodellen in de praktijk;*

Om inzicht te krijgen in het dualistisch functioneren van de commissiemodellen is een groot aantal vragen gesteld over de dualistische praktijk in het algemeen en ten aanzien van de raadscommissies of het ontbreken daarvan in het bijzonder. Deze vragen hadden allen betrekking op de verhouding en de afstand tussen het college en de raad, in het kader van de beoogde gescheiden taken en bevoegdheden in het dualistische stelsel. Met de vragen is getracht in beeld te krijgen in hoeverre de commissiemodellen conform de dualistische dan wel nog monistische verhoudingen functioneren zoals beschreven in de hoofdstukken 2 en 3.

Met de invoering van het dualisme wordt beoogd het functioneren van de lokale representatieve democratie te verbeteren, onder andere door middel van dualisering van het gemeentebestuur. De interviews waren erop gericht te ontdekken in hoeverre het in de praktijk tot op heden daadwerkelijk tot veranderingen is gekomen.

In paragraaf 5.1 is een samenvatting opgenomen van de veel gestelde vragen om een beeld te krijgen van het al dan niet volgens de dualistische werkwijze functioneren van de commissiemodellen.

2) *De rol van de commissiemodellen in het besluitvormingsproces*

De raadscommissies zijn volgens de Staatscommissie dualisme en lokale democratie een belangrijke actor in het lokale besluitvormingsproces. Om te ontdekken welke consequenties het wel of niet beschikken over een commissiestelsel heeft voor het besluitvormingsproces zijn vragen gesteld aan de respondenten. Daarbij gaat het voornamelijk om de uitwisseling van argumenten in de vorm van een debat in de raadscommissies, de raad of andere momenten in het besluitvormingsproces. In paragraaf 2.2.2 is geconstateerd dat een heldere belangenafweging in de vorm van een openbaar debat een belangrijke voorwaarde is voor het functioneren van de lokale democratie. Omdat met het dualisme de transparantie van de besluitvorming en de herkenbaarheid van de lokale politiek verbeterd moeten worden speelt het openbare debat een nog belangrijkere rol dan voorheen. Met de respondenten is daarom veel gesproken het al dan niet aanwezig zijn van dit debat. Daarnaast is aan de orde gesteld welke meerwaarde de raadscommissies hebben voor het besluitvormingsproces en welke knelpunten zich eventueel voordoen zonder raadscommissies om te ontdekken welke rol de commissiemodellen vervullen in het besluitvormingsproces.

Tot slot is de rol die de ambtelijke organisatie speelt in het dualistische besluitvormingsproces met of zonder raadscommissies aan de orde gesteld. Dit onderwerp werd veelal ongevraagd door de respondenten naar voren gebracht en is derhalve later structureel toegevoegd aan de interviewronde. In paragraaf 6.1 is een samenvatting opgenomen van de veel gestelde vragen over de rol van de commissiemodellen in het besluitvormingsproces.

3) *De betekenis van de commissiemodellen voor de relatie van het lokaal bestuur met de burgers.*

Met de dualisering wordt onder meer beoogd de politieke herkenbaarheid te vergroten en de transparantie van de besluitvormingsprocessen te verbeteren. Mede daardoor zou de interesse van de burgers in het lokaal bestuur moeten toenemen.

Om te ontdekken of de raadscommissies iets (kunnen) betekenen voor de relatie tussen burgers en bestuur zijn onder andere vragen gesteld over de contacten die de commissies hebben met burgers en de aantrekkelijkheid van de raadsvergaderingen zonder voorafgaande commissievergaderingen. De vragen lagen allemaal in het verlengde van de responsiviteitseis, zoals beschreven in paragraaf 2.2.3 en gingen in op de participatie van de burgers in het verlengde van hetgeen is beschreven paragraaf 2.2.1 en 2.3 over het belang van burgerparticipatie, ter aanvulling van het representatieve systeem. Zo zijn onder andere het spreekrecht voor burgers in de vergaderingen besproken alsmede de volksvertegenwoordigende rol in het algemeen van de raadscommissies. Tevens is gesproken over de algemene vraag of de dualistische werkwijze al iets heeft opgeleverd voor de burgers.

In paragraaf 7.1 is een samenvatting opgenomen van de veel gestelde vragen over de betekenis van de commissiemodellen voor de relatie van het lokaal bestuur met de burgers.

Ieder interview is tenslotte beëindigd met een algemene vraag, waarbij de respondenten werden uitgenodigd aanvullende opmerkingen te maken of aandachtspunten mee te geven voor het onderzoek. Alle respondenten hebben hiervan gebruik gemaakt.

4.7 Situatiebeschrijving in de vier onderzoeksgemeenten

Alvorens in de volgende drie hoofdstukken nadere uitwerking plaatsvindt van de bovengenoemde onderwerpen, volgt eerst een korte situatiebeschrijving van de vier onderzoeksgemeenten. Naast algemene kerngegevens volgt een beknopte beschrijving van de situatie in het lokaal bestuur. Het gaat daarbij om de samenstelling van de raad en het college, de houding ten aanzien van bestuurlijke vernieuwing, eventuele opvallende zaken in de bestuurlijke verhoudingen en de inrichting van het commissiestelsel. Tevens wordt aandacht besteed aan enkele belangrijke onderwerpen die ten tijde van het onderzoek aan de orde waren of binnenkort aan de orde zouden komen in de gemeenteraden.

4.7.1 Gemeente Barneveld

Centraal op de Veluwe ligt de gemeente Barneveld, een groeiende gemeente met een overwegend agrarisch karakter, gevormd door de kernen Barneveld, Voorthuizen, Kootwijkerbroek, Garderen, Terschuur, Stroe, Zwartebroek, De Glind en Kootwijk. De gemeente telt per 1 januari 2002 48.965 inwoners. Sinds begin jaren '90 stijgt het aantal inwoners jaarlijks met ca. 500.

Barneveld wordt sinds jaar en dag bestuurd door een grotendeels uit vertegenwoordigers van confessionele partijen gevormd college van burgemeester en wethouders. De christelijke partijen bezitten een ruime meerderheid in de raad.

De gemeenteraad telt 29 zetels en het college wordt gevormd door de burgemeester en vier wethouders.

Samenstelling gemeenteraad Barneveld	2002-2006	1998-2002
Partij	Aantal zetels	Aantal zetels
CDA	8 (+2 *)	7 (+2*)
SGP	7 (+1 *)	6 (+1*)
PRO '98	6 (+1 *)	7 (+1*)
ChristenUnie	4	5
VVD	3	4
Lijst 6	1	--
Totaal	29	29

(Tabel 4.1: Samenstelling raad gemeente Barneveld, *: wethouders).

De uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 laat een kleine verschuiving in zetelaantallen zien bij alle partijen. Daarnaast is een nieuwe partij in de raad gekomen: Lijst 6. De politieke samenstelling van het college bleef ondanks deze veranderingen ongewijzigd.

Het nieuwe college heeft een collegeprogramma vastgesteld. In dit collegeprogramma is het beleid voor de periode 2002-2006 op hoofdlijnen vastgelegd. De fracties van CDA, SGP en Pro 98 hebben hierover overeenstemming bereikt. De gemeenteraad heeft geen eigen raadsprogramma vastgesteld.

Dualisme in Barneveld

De dualisering van het gemeentebestuur is in Barneveld gematigd voortvarend opgepakt gezien het feit dat de wettelijk verplichte dualiseringsmaatregelen tijdig zijn ingevoerd, waarbij niet gekozen is voor grote veranderingen in de inrichting van het lokaal bestuur.

De invoering van het dualisme heeft in Barneveld geleid tot een scherpere verhouding tussen raad en college. De raad volgt het college kritischer dan voorheen. Dit geldt niet alleen voor de oppositiepartijen, maar ook de coalitiepartijen nemen meer afstand van hun portefeuillehouders. Door het college wordt de zelfverzekerde houding van de raad nogal eens als lastig ervaren, vooral omdat de raad zich teveel met de bestuursbevoegdheden van het college zou bemoeien.

In het burgerjaarverslag 2002 schrijft de burgemeester dat het spelen van de nieuwe rollen in het dualistische stelsel niet altijd meevalt:(..) "Bij de aanlevering van voorstellen aan de raad en voor wat betreft de informatievoorziening is er nog wel eens wat onwennigheid bij het college en de ambtenaren. Onwennigheid is er ook bij de gemeenteraad. Bijvoorbeeld als het gaat om het onderscheiden van de grote lijnen van beleid en details in de uitvoering. Verder wil ik nog opmerken dat het dualisme juist is ingevoerd met de bedoeling de burger opnieuw te interesseren voor wat er zich in het gemeentehuis afspeelt. Maar ook wordt van de raadsleden verwacht zich veel meer naar buiten te begeven en in contact te treden met de inwoners. Door de vele, lange vergaderingen, is het soms moeilijk deze doelstellingen te bereiken. De belasting voor bestuur en ambtelijk apparaat is door de invoering van het dualisme vergroot. Ik ben van mening dat het een zoektocht is naar een evenwicht in de machtsverhoudingen".

Tot slot noemt de burgemeester als aanbeveling "Met het presidium overleg voeren of er mogelijkheden zijn om meer naar buiten te treden, "de boer op", en minder te vergaderen; een hulpmiddel om meer op hoofdlijnen te sturen is het opstellen van een raadsagenda".

Raadscommissies in Barneveld

Het aantal raadscommissies is in het voorjaar van 2002 verminderd van vier naar drie als gevolg van een clustering van de commissie ruimtelijke ordening en de commissie openbare werken tot de commissie Grondgebied. De volgende drie raadscommissies zijn operationeel:

<i>Commissie Bestuur:</i>	<i>Commissie Samenleving:</i>	<i>Commissie Grondgebied</i>
Voorzitter: G. Ploeg (SGP)	Voorzitter: A. den Dunnen (Pro'98)	Voorzitter: A. van Heusden (CDA)
Taken: - Politie en brandweer - Bestuur - Voorlichting en PR - Regionale samenwerking - Economische zaken - Financiën	Taken: - Onderwijs en scholenbouw - Sport - Dorpshuizen - Jeugdwerk en minderheden - Dagrecreatie - Welzijn - Maatschappelijke Zaken - Volksgezondheid - Cultuur en monumenten - Ontwikkelingssamenwerking	Taken: - Ruimtelijke ordening - Bouwzaken - Volkshuisvesting - Milieu - Openbare werken - Verkeer en vervoer - Grondzaken - Verblijfsrecreatie

Het commissiestelsel is ingericht volgens het door Elzinga benoemde raadsmodel. De raadscommissies zijn vooral bedoeld voor informatieuitwisseling en het stellen van (technische) vragen over de voorliggende raadsvoorstellen. Het voeren van uitgebreide politieke discussies hoort niet in de commissies thuis. Het politieke debat en de standpuntenbepaling zouden in de raad moeten plaatsvinden en niet in de commissies. Het (technisch) voorzitterschap van de raadscommissies wordt vervuld door raadsleden van coalitiepartijen. Al voor de invoering van de dualisering is geëxperimenteerd met raadsleden als commissievoorzitters. In de commissies hebben geen burgerleden zitting. De concept-agenda voor de commissievergaderingen wordt opgesteld door de agendacommissie, bestaande uit de raadsvoorzitter, de griffier en de commissievoorzitters.

Actuele agendapunten voor de Barneveldse raad

De herinrichting van het centrum, de gevolgen van de recente crises door veeziekten in de agrarische sector, de gemeentefinanciën, het aanbestedingsbeleid en de uitbreiding en uitgifte van bedrijventerreinen zijn belangrijke actuele agendapunten voor de gemeenteraad van Barneveld.

4.7.2 Gemeente Liesveld

Liesveld is gelegen in de Alblasserwaard en is een gemeente met een agrarisch en cultuur-historisch karakter, bestaande uit de vier kernen Groot-Ammers, Nieuwpoort, Langerak en Streefkerk, met een totaal aantal inwoners van 9.699 per 1 januari 2002.

De gemeente Liesveld is ontstaan na een herindelingsoperatie in 1986.

Zoveel mogelijk taken worden zelfstandig uitgevoerd, maar tegelijkertijd vindt veel samenwerking plaats met omliggende gemeenten op diverse beleidsterreinen zoals bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening en de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving.

De gemeenteraad telt 13 zetels en het college wordt gevormd door de burgemeester en drie wethouders.

Samenstelling gemeenteraad Liesveld	2002-2006	1998-2002
Partij	Aantal zetels	Aantal zetels
CDA	3	3
PvdA	2 (+1 *)	3
ChristenUnie/SGP	4 (+1 *)	4
VVD	2 (+1 *)	3
Gemeentebelangen Liesveld	2	--
Totaal	13	13

(Tabel 4.2: Samenstelling raad gemeente Liesveld, *: wethouders)

Als gevolg van de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 hebben de PvdA en de VVD ieder een zetel ingeleverd ten behoeve van de nieuwe lokale partij Gemeentebelangen Liesveld. Het college heeft geen eigen beleidsplan voor meerdere jaren vastgesteld. De gemeenteraad werkt aan een raadsprogramma en zal het college uitnodigen binnen de kaders hiervan een beleidsprogramma vast te stellen.

Dualisme in Liesveld

De invoering van het dualisme is in Liesveld voortvarend opgepakt. De invoering van de dualiseringsmaatregelen is voorbereid door een door de raad ingestelde werkgroep dualisering, bestaande uit een vertegenwoordiger van iedere raadsfractie en leden (niet zijnde raadslid) van iedere politieke partij. De werkgroep heeft standpunten en werkafspraken uitgewerkt betreffende de invoering van het dualisme in Liesveld. Deze variëren van het vastleggen van de taken van de agendacommissie tot de afspraak dat de raadsvoorzitter dient uit te nodigen tot discussie. Het directer in contact brengen van de burger met de raadsleden gold als leidraad voor de uitwerking van de standpunten. De gemeenteraad heeft ingestemd met de standpunten van de werkgroep. De vergaderstructuur is met de invoering van het dualisme geheel anders ingericht (zie onder). De raadsleden hebben een cursus debatteren gevolgd en worden gestimuleerd in het oppakken van hun nieuwe rol. De traditionele tegenstelling tussen coalitie en oppositie vervaagt en maakt plaats voor een discussieklimaat tussen de verschillende fracties onderling. Daardoor ontstaan meer gelegenheidscoalities rondom onderwerpen.

De raad en het college staan niet tegenover elkaar maar naast elkaar in hun nieuwe rollen. De verhouding tussen de raad en het college en tussen de fracties in de raad kan getypeerd worden als collegiaal. Men geeft elkaar de ruimte om met het dualisme te leren werken. De raadsvoorzitter speelt een belangrijke rol als kartrekker van het vernieuwingsproces. Hij wil zich daarbij vooral richten op de benodigde cultuurveranderingen en benadrukt voortdurend dat het uiteindelijk allemaal om de burger gaat.

Raadscommissies in Liesveld

Aanvankelijk was het de bedoeling de drie commissies te laten voortbestaan. In de oude gemeenteraad was men dit overeen gekomen na een discussie over de rol van de raadscommissies. De raadscommissies zouden een platform moeten worden voor burgercontacten en de raadsvergaderingen gaan voorbereiden. Bij de collegeonderhandelingen is echter afgesproken de raadscommissies geheel af te schaffen omdat men vond dat alles anders toch teveel bij het oude zou blijven. Om de vernieuwing volledig de ruimte te geven, besloot men het commissiestelsel af te schaffen en daarom de raadsvergaderingen geheel anders in te richten. Tevens werd het afschaffen van de raadscommissies aangewend als bezuinigingsmaatregel teneinde een extra wethouder te kunnen bekostigen.

De maandelijkse raadsvergaderingen zijn ingedeeld in opiniërende en besluitvormende agendapunten. Voor het opiniërende gedeelte worden aparte raadsvergaderingen belegd als meer tijd benodigd is om over een bepaald thema van gedachten te wisselen.

Het wegvallen van inspreekmogelijkheden voor burgers als gevolg van het afschaffen van de raadscommissies, heeft men gecompenseerd door in de raadsvergaderingen een algemeen en onbeperkt vragenrecht voor burgers in te voeren. Daarnaast kunnen burgers en organisaties uitgenodigd worden om hun mening te geven in opiniërende raadsbijeenkomsten.

Het nieuwe vergadermodel zonder raadscommissies wordt gezien als experiment, waarbij geen evaluatietermijn is afgesproken. In principe wordt maandelijks in de agendacommissie iedere voorgaande raadsvergadering geëvalueerd. Men vindt het nog te vroeg om uitspraken te doen over een structurele voortzetting van het huidige vergadermodel.

Actuele agendapunten in de Liesveldse raad

De terugloop van voorzieningen in de kernen, evenwichtige spreiding van woningbouw over de kernen, verplaatsing van bedrijven uit de kernen naar bedrijventerrein Gelkenes, de gemeentefinanciën, de ontwikkelingen rondom bedrijfsbeëindigingen in het agrarische buitengebied en recreatieve voorzieningen zijn belangrijke actuele agendapunten voor de gemeenteraad van Liesveld.

4.7.3 Gemeente Oosterhout

Ten noord-oosten van Breda ligt de Noord-Brabantse gemeente Oosterhout. Een groene gemeente, bestaande uit de kern Oosterhout en de kerkdorpen Den Hout, Dorst en Oosteind met een totaal aantal inwoners van 53.132 per 1 januari 2003. Oosterhout verkreeg in 1809 stadsrechten van koning Lodewijk Napoleon en heeft een rijke historie waaraan veel objecten in deze stad herinneren. Naast cultuur-historische elementen herbergt Oosterhout een groot agrarisch buitengebied en een bosgebied, beslaande respectievelijk 52% en 18% van de totale oppervlakte van de gemeente Oosterhout van 73 km². De gemeenteraad telt 31 zetels en het college wordt gevormd door de burgemeester en vier wethouders.

Samenstelling gemeenteraad Oosterhout	2002-2006	1998-2002
Partij	Aantal zetels	Aantal zetels
CDA	7	7
D66	2	2
Gemeentebelangen	8 (+1*)	8
Groen Brabant	3 (+1*)	3
Groen Links	1	--
PvdA	4 (+1*)	5
VVD	5 (+1*)	6
Onafhankelijke Fractie	1	--
Totaal	31	31

(Tabel 4.3: Samenstelling raad gemeente Oosterhout, *: wethouders).

De gemeenteraadsverkiezingen in 2002 hebben geen grote verschuivingen teweeg gebracht in het politieke landschap. Het behalen van één zetel voor de nieuwe partijen Groen Links en de Onafhankelijke Fractie (een afsplitsing van Gemeentebelangen) ging ten koste van één zetel voor de PvdA en de VVD.

De collegeonderhandelingen resulteerden in een politiek akkoord, hetgeen vertaald is in een Meerjarenbeleidsplan (MJB) voor de periode 2002-2006, dat wordt gezien als de basis voor de op te stellen begrotingen voor die periode. Bij het MJB is een uitvoeringsplanning gevoegd zodat de raad en externe belangstellenden kunnen toetsen hoe het staat met de uitvoering van de beleidsvoornemens door het college. De gemeenteraad heeft geen eigen raadsprogramma opgesteld.

Dualisme in Oosterhout

De invoering van het dualisme is in Oosterhout zeer voortvarend aangepakt. Ter voorbereiding op de aanstaande veranderingen hebben ruim voor de invoering van de dualiseringswetgeving vier werkconferenties plaatsgevonden voor de (toekomstige) raadsleden, college en meest betrokken medewerkers. Het vergadersysteem is volledig herzien (zie onder bij raadscommissies in Oosterhout), een stevige griffie is ingericht met een bijbehorende verankering in de ambtelijke organisatie in de vorm van raadsambassadeurs en een burgerspreekuur, geleid door raadsleden, werd ingesteld. Tevens is het burgerinitiatief ingesteld; de mogelijkheid voor burgers om, onder voorwaarden, onderwerpen op de agenda van de raad te plaatsen.

Het klimaat in de gemeente Oosterhout kan als vernieuwingsgezind getypeerd worden. De raad en het college staan open voor het aanbrengen van veranderingen in het lokaal bestuur. De invoering van het dualisme werd door enkele respondenten aangemerkt als een welkome nieuwe start na een moeilijke vorige raadsperiode waarin zich een bestuurlijke en ambtelijke crisis voordeed. De in 2001 aangetreden nieuwe burgemeester vervult een belangrijke rol in het vernieuwingsproces.

Ook in Oosterhout ontstaan steeds meer gelegenheidscoalities rondom onderwerpen en durven de coalitiepartijen de "eigen" portefeuillehouder kritischer te volgen.

De raad en het college opereren steeds onafhankelijker van elkaar. Waar eerst sprake was van een houding tegenover elkaar, groeit men nu meer in de nieuwe rollen en staat men meer naast elkaar. Door de raadsvoorzitter wordt de afstand tussen raad en college wel als een zorgpunt benoemd. Er moet voor gewaakt worden dat deze afstand niet te groot wordt.

Raadscommissies in Oosterhout

De onmiddellijke afschaffing van het commissiestelsel vormt een opvallende rode draad in het vormgeven van het dualisme in Oosterhout. Hiermee is gekozen voor het terugbrengen van het politieke debat van veel verschillende platforms naar de raadsvergadering. Daarmee hoopt men concreet vorm en inhoud te geven aan de duale doelstelling van meer herkenbaarheid en transparantie van het openbaar bestuur. Tevens was de idee de vergaderdruk te verminderen en meer tijd vrij te maken voor de volksvertegenwoordigende rol van de raadsleden.

In driewekelijkse raadsvergaderingen vindt inspraak plaats door burgers over raadsvoorstellen, naast opiniërende behandeling van voorstellen en besluitvormende beraadslaging. Na de evaluatie van het dualisme in juli 2003 is besloten om vierwekelijks te vergaderen teneinde de vergaderdruk verder te verminderen. Tegelijkertijd met de invoering van het nieuwe vergadermodel zijn raadsambassadeurs benoemd die functioneren als aanspreekpunten binnen de organisatie voor raadsaangelegenheden om het wegvallen van de commissiesecretarissen te compenseren.

De voorbereiding van de raadsvergaderingen verloopt volgens een strak schema. De raadsleden ontvangen ruim twee weken voor de raadsvergadering alle stukken, door het presidium aangemerkt als opiniërend of besluitvormend. Om te voorkomen dat tijdens de raadsvergadering teveel informatieve of "technische" vragen worden gesteld, kunnen raadsleden in de eerste week na verzending volgens een vast sjabloon deze vragen stellen, waarop zij binnen drie dagen antwoord ontvangen van de portefeuillehouder of een ambtenaar. Om ook andere onderwerpen te kunnen behandelen die vroeger vaak in een commissievergadering aan de orde kwamen en niet voor een raadsvergadering zijn geagendeerd, is het vragenhalfuur voor raadsleden ingesteld waarbij collegeleden direct antwoord geven.

Het afschaffen van de raadscommissies was een experiment, te evalueren na een periode van een jaar. Hoewel zich als gevolg van het afschaffen van de raadscommissies enkele knelpunten hebben voorgedaan, ervaart men het vergadermodel overwegend als positief.

Na de evaluatie in juli 2003 is daarom besloten om het model zonder raadscommissies te handhaven.

Actuele agendapunten in de Oosterhoutse raad

Ontwikkelingen rondom een meubelboulevard en de eventuele vestiging van een winkelcentrum op die locatie, veiligheid, handhaving, brandweer en gemeentefinanciën zijn belangrijke actuele agendapunten voor de gemeenteraad van Oosterhout.

4.7.4 Gemeente Oudewater

In het uiterste westen van de provincie Utrecht ligt het historische stadje Oudewater, bestaande uit de kernen Oudewater, Hekendorp, Snelrewaard en Papekop. De gemeente beslaat een oppervlakte van 40 km² en telt bijna 9.800 inwoners per 1 januari 2003.

Het historische karakter van de binnenstad alsmede het landelijke veenweidegebied daar omheen bepalen grotendeels het beeld van deze forensengemeente tussen Utrecht en Gouda.

De gemeenteraad telt 13 zetels en het college wordt gevormd door de burgemeester en twee wethouders.

Samenstelling gemeenteraad Oudewater	2002-2006	1998-2002
Partij	Aantal zetels	Aantal zetels
De Onafhankelijken	5 (+1*)	5 (+1*)
CDA	4 (+1*)	4 (+1*)
ChristenUnie	2	1 (RPF)
VVD	1	2
PvdA	1	1
Totaal	13	13

(Tabel 4.4: Samenstelling raad gemeente Oudewater, *: wethouders).

De gemeenteraadsverkiezingen van 2002 hebben alleen een verschuiving van één raadszetel tussen de ChristenUnie en de VVD teweeg gebracht. Deze verschuiving is omstreden in verband met een veroordeling voor verkiezingsfraude van de fractievoorzitter van de ChristenUnie, hetgeen in de huidige raadsperiode geregeld ter sprake wordt gebracht, maar tot op heden geen politieke consequenties heeft gehad.

De politieke samenstelling van het college bleef ongewijzigd. Het nieuwe college heeft een bestuursprogramma 2002-2006 opgesteld en een toekomstvisie voor de periode tot 2020. Het bestuursprogramma is door het college ter vaststelling voorgelegd aan de raad, maar niet unaniem door de raad geaccordeerd. Het college heeft vervolgens een overzicht gemaakt van de onderwerpen uit het bestuursprogramma waar achter vermeld is welke partij wel of niet akkoord is.

Omdat een meerderheid van de raad het bestuursprogramma kon onderschrijven, wordt het door het college als vastgesteld door de raad beschouwd.

De gemeenteraad heeft geen eigen raadsprogramma opgesteld.

Dualisme in Oudewater

De invoering van het dualisme is in Oudewater voorbereid door een werkgroep bestuurlijke vernieuwing. De werkgroep wordt gevormd door enkele raads- en commissieleden, de gemeentesecretaris en later de griffier en wordt voorgezeten door de burgemeester.

De wettelijk verplichte dualiseringsmaatregelen zijn ingevoerd en vooraf werd in een aantal raadscommissies geëxperimenteerd met raadsleden als voorzitter. Tijdens de raadsperiode 1998-2002 is tevens geëxperimenteerd met het project "raadsgasten". Dit project stelde burgers in de gelegenheid gedurende enige tijd vrijblijvend mee te lopen met een raadslid om burgers kennis te laten maken met het raadswerk en van beide kanten te beoordelen of het raadslidmaatschap in de toekomst een optie zou zijn. Dit experiment is in de huidige raadsperiode overgenomen door buurgemeente Vlist.

Het dualisme is met name door de grootste coalitiepartij beoordeeld als een "verplichting vanuit Den Haag", niet passend bij een kleine gemeente als Oudewater en wordt daarom met veel scepsis tegemoet getreden.

Deze gereserveerde houding heeft geleid tot een als gematigd te typeren vernieuwingsgezinde cultuur. De dualiseringsmaatregelen die zijn ingevoerd hebben met name betrekking op de structuur en gaan niet of nauwelijks verder dan hetgeen wettelijk verplicht is.

Desondanks zijn ook in Oudewater bewegingen in het lokaal bestuur op gang gekomen.

Er ontstaan meer gelegenheidscoalities rondom onderwerpen en een van de coalitiefracties opereert nogal onafhankelijk van de "eigen" portefeuillehouder.

De raad neemt gaandeweg wat meer eigen initiatieven en met name de oppositiepartijen profileren zich iets nadrukkelijker sinds de invoering van het dualisme.

Het gewenningsproces ten aanzien van de nieuwe rollen is in volle gang.

Raadscommissies in Oudewater

Het aantal raadscommissies is met de invoering van het dualisme terug gebracht van vijf naar drie als gevolg van de clustering van een aantal taakvelden uit de oude commissies.

De volgende drie raadscommissies zijn operationeel:

<i>Commissie Bestuur en Middelen</i>	<i>Commissie Grondgebiedzaken</i>	<i>Commissie Bewonerszaken</i>
Voorzitter: Mevr. G.M. Scherpenzeel (De Onafhankelijken)	Voorzitter: L. Sieders (CDA)	Voorzitter: J.G. Heijnen (De Onafhankelijken)
De taakvelden van de drie raadscommissies zijn niet nader omschreven.		

De indeling van de raadscommissies komt overeen met de drie sectoren waaruit de ambtelijke organisatie is opgebouwd. Het commissiestelsel is ingericht volgens het door Elzinga benoemde commissiemodel, waarbij het zwaartepunt van het debat in de commissievergaderingen ligt en de raadsvergaderingen voornamelijk besluitvormend zijn. De commissies zouden volgens een notitie over de herinrichting van het commissiestelsel opiniërend van aard zijn. In de praktijk vindt in de commissievergaderingen standpuntuitwisseling en –bepaling plaats en is vaak al sprake van "koppen tellen".

De raadsvergaderingen moeten besluitvormend zijn en over de hoofdlijnen van het beleid gaan alsmede over het toezicht op de uitvoering door het college.

Gewerkt wordt met een hamerstukkensysteem. Voorstellen waarover men het in de commissievergadering unaniem eens is, worden vervolgens als hamerstuk in de raad geaccordeerd. Dit systeem beoogt de hoofdlijnen te bewaken en genereert meer behandeltijd voor agendapunten waarover verschil van mening is of waarvan vragen nog onbeantwoord zijn gebleven. Het komt niet zelden voor dat ten aanzien van laatstgenoemde agendapunten in de raadsvergaderingen sprake is van een herhaling van hetgeen al in de voorafgaande commissievergaderingen is gezegd.

Het (technisch) voorzitterschap van de raadscommissies wordt vervuld door raadsleden van coalitiepartijen. In de raadscommissies hebben ook burgerleden zitting. Deze mogelijkheid bestond al ver voor de invoering van het dualisme. De concept-agenda voor de commissievergaderingen wordt opgesteld in overleg tussen de griffier en de commissievoorzitter.

Actuele agendapunten voor de Oudeunterse raad

Het integraal huisvestingsplan onderwijs, de ontwikkeling van een structuurvisie, intergemeentelijke samenwerking en de gemeentefinanciën zijn belangrijke actuele agendapunten voor de gemeenteraad van Oudewater.

4.8 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de opzet van het onderzoek naar de commissiemodellen in de dualistische praktijk toegelicht. De selectieprocedure van de onderzoeksgemeenten en respondenten is beschreven, gevolgd door uitleg over de gehouden interviewronde.

Bij deze uitleg is vermeld op welke wijze drie van de vijf onderzoeksvragen zijn geoperationaliseerd. Bij iedere onderzoeksvraag is aangegeven waar de vraagstelling in de interviewronde zich op heeft gericht. Na de toelichting op het onderzoek is de situatie in de vier onderzoeksgemeenten beschreven.

In de volgende drie hoofdstukken worden de empirische bevindingen uiteengezet. Dit vindt niet per onderzoeksgemeente plaats, maar aan de hand van de onderzoeksvragen zoals in de toelichting op de interviewronde is beschreven.

In het eerstvolgende hoofdstuk komen de bevindingen ten aanzien van het functioneren van de commissiemodellen conform de beoogde dualistische verhoudingen aan de orde.

Hoofdstuk 5 Commissiemodellen en dualistische verhoudingen

5.1 Inleiding

Aan de hand van de resultaten van de 16 gehouden interviews in de gemeenten Barneveld, Liesveld, Oosterhout en Oudewater worden de deelvragen 3 tot en met 5 beantwoord.

In dit hoofdstuk is deelvraag 3 aan de orde. De dualistische praktijk ten aanzien van de besluitvorming en de relatie met de burgers komen in de vierde en vijfde deelvraag aan bod.

Deelvraag 3: In hoeverre functioneren de commissiemodellen conform de beoogde dualistische verhoudingen ?

Uit het vorige hoofdstuk is al gebleken dat in de praktijk verschillende keuzen worden gemaakt ten aanzien van de inrichting van de commissiemodellen. Waar in twee van de onderzoeksgemeenten is gekozen voor het handhaven van een commissiestelsel, zijn in de andere twee gemeenten na de invoering van het dualisme de commissies geheel afgeschaft.

Gemeenten die wel hebben gekozen voor een commissiestelsel, hebben te maken met gewijzigde regelgeving voor de raadscommissies als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur. De raad moet op grond van artikel 82 lid 1 van de Gemeentewet zelf de precieze taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de raadscommissies regelen. In ditzelfde artikel is vastgelegd dat de raadscommissies in principe twee hoofdtaken hebben:

- 1) voorbereiding van besluitvorming van de raad;
- 2) overleg met het college respectievelijk de burgemeester.

In het dualistische stelsel is de functie van de raadscommissies in essentie dezelfde als die van de plenaire raad: die van volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur. De raadscommissies ondersteunen de besluitvorming in de raad.

De andere functie van de raad zou dus moeten doorwerken in de wijze van voorbereiding van de besluitvorming van de raad en in de inzet van de commissies bij het overleg met het college respectievelijk de burgemeester.

De met het dualisme beoogde ontvlechting van de posities van de raad en het college zou ook zichtbaar moeten worden in de werkwijze van de raadscommissies. Een ontvlochten werkwijze conform de dualistische verhoudingen, waarbij sprake is van een heldere verhouding tussen het volksvertegenwoordigend en het besturend orgaan, is een van de kwaliteitseisen die aan het functioneren van de lokale democratie worden gesteld, zoals onder andere genoemd in paragraaf 2.1.

Of aan deze kwaliteitseis wordt voldaan en daadwerkelijk sprake is van functioneren conform de dualistische verhoudingen binnen de commissiemodellen in de praktijk, is onderzocht aan de hand van een analyse van de resultaten van de gehouden interviews.

Bij voornoemde derde deelvraag gaat het met name om de volgens het dualisme beoogde ontvlochten verhoudingen tussen de raad en het college. De vragen die bij de interviews zijn gesteld, zijn daarom allen gericht op het in beeld krijgen van de ontvlochten verhoudingen tussen de raad en het college en de eventuele aanwezigheid van (oude) monistische elementen in de praktijk van de commissiemodellen. Daarbij is gekeken of verschillen waar te nemen zijn in de gemeenten met en zonder commissiestelsel.

Hoewel in het vorige hoofdstuk is opgemerkt dat tijdens de interviews niet met vaste vragenlijsten is gewerkt, zijn in ieder interview zoveel mogelijk soortgelijke vragen aan de orde gesteld. Ten aanzien van het functioneren van de commissiemodellen conform de dualistische verhoudingen zijn onder andere de onderstaande vragen gesteld.

Een samenvatting van veel gestelde vragen om een beeld te krijgen van het al dan niet conform de dualistische verhoudingen functioneren van de commissiemodellen:

Algemeen:

1. Hoe kan de verhouding tussen de raad en het college getypeerd worden ?
2. Neemt de raad veel eigen initiatief ?
3. Heeft de raad een eigen beleidsprogramma en/of is er een collegeprogramma ?
4. Is de verhouding coalitie-oppositie in beweging (gelegenheidscoalities) ?

Commissiemodellen:

5. Door wie is de instelling/afschaffing van de raadscommissies geregeld ?
6. Hoe worden de agenda's van de commissies en de raad bepaald en zijn deze veranderd ?
7. Van welke partij zijn de commissievoorzitters afkomstig en hoe is hun werkwijze ?
8. Worden de kaderstellende en controlerende rol uitgeoefend in de commissies ?
9. Welke rol spelen de portefeuillehouders in de raad(scommissies) en de fracties ?
10. Zijn de raadscommissies een instrument van het college of van de raad ?
11. Is de positie van de raad versterkt als gevolg van het afschaffen van de raadscommissies ?

De bovenstaande vragen hebben grotendeels betrekking op de kenmerken voor het collegemonisme zoals beschreven in paragraaf 2.5.5.:

- de binding van collegefracties aan een collegeakkoord;
- een collegeakkoord dat weinig ruimte laat voor invloed van de raad;
- partijdiscipline;
- volgzame collegefracties;
- besluitvorming op basis van meerderheid van collegepartijen;
- weinig invloed voor oppositiepartijen;
- besluiten die zijn voorgebakken in overleg collegefracties en raadscommissies.

In voornoemde paragraaf wordt de stelling aangehaald dat de kaderstellende en controlerende rol van de raad minder goed uit de verf zal komen als de bestuurlijke verhoudingen te typeren zijn als collegemonistisch. Van collegemonisme is sprake als de raadsmeerderheid en het college een twee-eenheid vormen en waarbij het college (op basis van het collegeakkoord) de dominante actor is (Denters e.a., 2001a:7). In het kader hiervan kan tevens gerefereerd worden aan het primaat van de raad waaraan in paragraaf 2.4.3 aandacht is besteed. Met het dualisme wordt beoogd het systeem van de representatieve democratie te verbeteren door onder andere de positie van de raad te versterken, onder meer door middel van de ontvlechting van de rollen van de raad en het college. De interviewvragen waren daarom tevens gericht op de positie van de raad met en zonder raadscommissies.

Uit de onderstaande resultaten van de interviewronde blijkt dat de dualistische praktijk nog veel monistische elementen bevat zowel in de gemeenten met als zonder raadscommissies, ondanks de beoogde ontvlechting van de posities van de raad en het college. Daarnaast lijkt de positie van de raad sterker te zijn in de onderzoeksgemeenten zonder raadscommissies.

5.2 Instelling of afschaffing van de raadscommissies

Nu de raadscommissies een instrument van de raad zijn geworden, is de instelling of afschaffing van de raadscommissies ook een zaak van de raad. Het is in het dualistische stelsel ook niet de bedoeling dat de instelling en samenstelling van de raadscommissies onderdeel uitmaken van de collegeonderhandelingen, zoals genoemd in paragraaf 3.2.1. Het is opmerkelijk dat de instelling van de raadscommissies toch geregeld blijkt te zijn bij de collegeonderhandelingen en zelfs de afschaffing daarvan ook (gedeeltelijk) een zaak is geweest van het college, zoals blijkt uit de voorbeelden.

In Liesveld zijn de raadscommissies afgeschaft omdat men vreesde dat met het ombouwen van de oude commissies tot raadscommissies alles teveel bij het oude zou blijven. Daarom werd besloten de vlucht naar voren te maken, het dualisme de ruimte te geven en met een geheel nieuw vergadermodel te gaan werken. De tweede reden voor het afschaffen van de raadscommissies heeft niets te maken met het dualisme. De collegeonderhandelingen verliepen niet vlot en hebben geresulteerd in het besluit een derde wethouder aan te stellen. Het afschaffen van de raadscommissies werd als bezuinigingsmaatregel aangemerkt teneinde deze derde wethouder te bekostigen.

De keuze om het commissiestelsel af te schaffen, is bovendien gemaakt bij de collegeonderhandelingen. Niet alle partijen in de raad stonden achter het besluit om de raadscommissies af te schaffen. In de Oudewaterse raad is besloten de taakvelden uit de vijf oude commissies te clusteren en met drie nieuwe raadscommissies van start te gaan. De indeling van de nieuwe raadscommissies vormde ook daar een onderdeel van de collegeonderhandelingen.

Zoals in paragraaf 3.2.2 is vermeld, adviseerde de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie de instelling of afschaffing van raadscommissies in het dualistische stelsel geen onderdeel te laten uitmaken van de collegeonderhandelingen, hetgeen in bovengenoemde onderzoeksgemeenten toch gebeurd is. In Oosterhout was het een wens van de gehele raad om geen raadscommissies meer in te stellen. De mogelijke afschaffing werd al door de vorige raad als wens naar voren gebracht en is met een meerderheid van stemmen door de nieuwe raad tot uitvoering gebracht.

In Barneveld was na een discussie in de raad geen enkele partij voor het afschaffen van de commissies; "men durfde geen oude schoenen weg te gooien voordat de nieuwe ingelopen waren", zoals een van de respondenten heeft geantwoord.

5.3 Het voorzitterschap van de raadscommissies

Het feit dat het voorzitterschap van een raadscommissie in handen is van een raadslid en niet meer van een portefeuillehouder zoals voor het dualistische stelsel, zou de positie van de raad moeten versterken. Met name omdat de voorzitter in de praktijk in belangrijke mate de agenda zal bepalen. In het dualistische stelsel zou het regelen van de samenstelling van de raadscommissies en het voorzitterschap geen zaak meer van het college moeten zijn. Het is raadzaam om de voorzitterschappen geen onderwerp te maken van de collegeonderhandelingen en deze niet onder de coalitiefracties te verdelen. Het vervullen van het voorzitterschap door leden van de oppositie kan de raad de meer zelfstandige positie geven die met het dualisme wordt beoogd (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002b:16).

Het voorzitterschap van de raadscommissies blijkt in de praktijk toch te zijn geregeld bij de collegeonderhandelingen. Tevens is in Barneveld en Oudewater het voorzitterschap in handen van de coalitiepartijen. In beide gemeenten was vooruitlopend op het dualisme al geëxperimenteerd met raadsleden als commissievoorzitter. In Oudewater vond dit experiment niet plaats in de commissies waarvan de portefeuillehouder van de grootste coalitiepartij voorzitter was. Hij zag hierin geen meerwaarde en wenste de wettelijke verplichting tot het gewijzigd voorzitterschap af te wachten. Het commissievoorzitterschap is in Barneveld ook aan de leden van de oppositiefracties aangeboden, maar zij hebben dat geweigerd. Het betreft kleine fracties, zonder ondersteuning van burgerleden en zij hebben de handen nu al vol. Het zou voor hen volgens een respondent daarom onverstandig zijn om voor het commissievoorzitterschap te kiezen, ook omdat men dan geen inhoudelijke inbreng meer mag hebben in de commissies.

De grootste coalitiepartij heeft in Oudewater twee van de drie commissievoorzitters geleverd. De oppositiepartijen zijn niet betrokken geweest bij de verdeling van de voorzitterschappen. Dit was allemaal onderdeel van de coalitiebesprekingen en de portefeuillevdeling. De voorzitterschappen zijn onderling verdeeld door de coalitiepartijen. Het plaatsvervangend voorzitterschap is wel ondergebracht bij de oppositiepartijen.

In Barneveld en Oudewater is gekozen voor een technisch voorzitterschap van de raadscommissies. De voorzitters moeten zich richten op de vergaderorde en hebben geen inhoudelijke inbreng. Tijdens de interviews kwam gevraagd en ongevraagd de rol van de commissievoorzitters in de praktijk aan de orde. Daaruit bleek dat de commissievoorzitters moeite hebben zich te beperken tot hun technische rol: "...Ik ben technisch voorzitter, maar ze hebben mij wel eens beschuldigd van politiek voorzitterschap, dat heeft ook uitgebreid in de krant gestaan..., het is moeilijk om puur technisch voorzitter te zijn, vooral als je zelf al een aantal jaren ervaring hebt in de raad".

"... De commissievoorzitters houden zich in het algemeen wel aan het technisch voorzitterschap, maar hier en daar gaat het wel eens een keer fout...".

“...De technisch voorzitters moeten zich onthouden van commentaar en de zaken ook niet beïnvloeden en dat gebeurt dus wel. De een in meerdere of mindere mate dan de ander, maar ze zijn nogal nadrukkelijk aanwezig en proberen ook via hun uitlatingen de meningen te beïnvloeden. Ze bemoeien zich ook met de inhoud en nemen soms de rol van de portefeuillehouder over”.

Over het vervullen van het voorzitterschap in het algemeen is men tevreden, maar het komt te vaak voor dat de voorzitter ook inhoudelijk de vergadering stuurt.

5.4 De agenda van de raadscommissies en de raad

De agenda van de raadscommissies zou als gevolg van de dualisering moeten veranderen. Nu het college als dagelijks bestuur fungeert en de raad de kaders stelt, controleert en het volk vertegenwoordigt, moeten de commissie- en raadsagenda's in het verlengde hiervan andere punten bevatten dan voorheen. De raad en ook de raadscommissies zouden hun eigen agenda moeten bepalen. Dit blijkt in de praktijk nog niet het geval te zijn. Het college vult nog grotendeels de agenda's. De raadscommissies in Barneveld en Oudewater zetten zich ook nog niet in voor onderzoek en agendavorming ter voorbereiding van het debat in de raad zoals in paragraaf 3.4 wordt aangehaald.

De respondenten geven aan dat men er wel op probeert te letten dat vooral punten worden geagendeerd die hoofdlijnen betreffen, maar dit lukt nog niet zo goed. Veel respondenten geven aan dat dit te maken heeft met het feit dat de Wet dualisering medebewindsbevoegdheden nog niet is ingevoerd. Daardoor blijven er veel verplichte punten van het college op de agenda's van de commissies en de raad staan waarover de raad moet beslissen. Na invoering van de Wet dualisering medebewindsbevoegdheden kan het college deze zaken zelf afhandelen.

Eén van de respondenten uit Barneveld antwoordt dat de raadscommissies nog voor 90% van het college zijn, omdat er nog vooral collegevoorstellen worden besproken. Dit heeft volgens de respondent mede te maken met het feit dat de raad en de commissies te weinig initiatief nemen en zelf geen punten aandragen. Ook in Oudewater is geantwoord dat de raad en commissies nog weinig eigen initiatieven ontwikkelen. In Barneveld en Oudewater is nog geen sprake van een aanzienlijke vermindering van het aantal punten op de commissieagenda's zoals door de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie wordt opgemerkt: dualisering van een commissieagenda zou gemiddeld 60 tot 70% van de punten van de agenda af moeten voeren (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002b:15). De omvang en inhoud van de commissieagenda's zijn in Barneveld en Oudewater sinds de invoering van het dualisme nagenoeg ongewijzigd.

De raadsagenda's worden in alle gemeenten, behalve Oudewater, als lang ervaren. De raadsagenda's in Barneveld zijn lang, ondanks de recente delegatie van veel voorkomende besluiten op grond van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan het college. In de raadscommissies is enige tijd gewerkt met een systeem van A-, B-, en C-voorstellen om discussiestukken, opiniërende stukken en besluitvormende stukken van elkaar te onderscheiden voor de raad, maar dit systeem is weer afgeschaft. De nieuwe griffier overweegt een hamerstukkensysteem voor te stellen. Bepaalde agendapunten, bijvoorbeeld die waarbij de raad zijn controlerende rol uit moet oefenen zoals de najaarsnota en andere financiële stukken, wil hij uitzonderen van de mogelijkheid tot bestempelen als hamerstuk. Hij benadrukt tevens dat er nog heel veel detailpunten aan de orde worden gesteld in de commissies en in de raad.

In Oudewater wordt al gewerkt met een hamerstukkensysteem. Zodra de raadscommissie unanieme overeenstemming bereikt over een concept-raadsvoorstel, wordt dit voorstel als hamerstuk geagendeerd voor de raadsvergadering. Doorgaans bestaat meer dan de helft van de raadsagenda uit hamerstukken en blijkt uit een recente evaluatie van het dualisme dat enkele raadsleden vinden dat het hamerstukkensysteem is “doorgeslagen”.

De respondenten vinden dit echter een efficiënt systeem. Het voorkomt volgens hen herhalingen uit de commissies, bevordert het werken op hoofdlijnen en de raadsvergaderingen duren bijna nooit erg lang.

In de gemeenten Liesveld en Oosterhout zijn de raadsagenda's na het afschaffen van de raadscommissies aanzienlijk veranderd, zowel qua opzet als inhoud.

De raadsagenda in Liesveld is sinds het afschaffen van de raadscommissies anders ingericht. Naast algemene punten zijn er opiniërende en besluitvormende punten. Laatstgenoemde punten worden voorafgaande aan de vergadering door de agendacommissie door middel van de aanduiding A of B gekwalificeerd als hamerstuk of discussiestuk. De raadsagenda's werden te lang bevonden. Daarom is besloten om voor het opiniërende gedeelte een aparte vergaderavond te organiseren als men verwacht hier meer tijd voor nodig te hebben. Ook in Liesveld staan nog voornamelijk stukken van het college op de agenda. De onderwerpen in het opiniërende gedeelte zijn daarentegen al enkele malen voorbereid door diverse raadsfracties.

In Oosterhout zijn de raadsagenda's eveneens veranderd. De afschaffing van de raadscommissies heeft ertoe geleid dat de raad zich meer met de hoofdlijnen bezig houdt. In het vergadersysteem met een reguliere raadsvergadering en een opiniërende raadsvergadering ontbreekt volgens de respondenten gewoonweg de tijd om lang bij details stil te staan. Het grootste deel van de voorstellen op de agenda is echter wel van het college afkomstig.

De raadsagenda's zitten behoorlijk vol. Er is sprake van een tijdsdruk in de raadsvergadering, voornamelijk omdat men over veel punten vrij uitvoerig wil debatteren.

5.5 Het opstellen van de commissie- en raadsagenda's

Het opstellen van de agenda's van de raadscommissies en de raad werd voor de dualisering door het college geregeld. Sinds de invoering van het dualistische stelsel moet de agendavoorbereiding een zaak van de raadscommissies en de raad zelf zijn.

In veel gemeenten is daarvoor nu een agendacommissie ingesteld en geldt een geheel nieuwe procedure van voorbereiding.

In Oosterhout wordt de concept-agenda voor de raad opgesteld door het presidium, gevormd door alle fractievoorzitters. In Liesveld gebeurt dit door een agendacommissie, bestaande uit alle fractievoorzitters, de nestor van de raad, de burgemeester en de griffier.

In Oudewater worden de commissie-agenda's in concept opgesteld door de griffier, in overleg met de commissievoorzitters. Vervolgens worden de commissieagenda's ter kennisgeving voorgelegd aan het college. Het komt geregeld voor dat het college daarin wijzigingen aanbrengt, voornamelijk in het geval dat voorstellen nog niet rijp blijken te zijn voor agendering.

De concept-raadsagenda's worden daar opgesteld door de agendacommissie, bestaande uit de burgemeester, griffier, commissievoorzitters en fractievoorzitters.

De Barneveldse commissie- en raadsagenda's worden in concept opgesteld door de agendacommissie, bestaande uit de burgemeester en de commissievoorzitters. De oppositiepartijen zijn daarin dus niet vertegenwoordigd. Dit levert volgens de respondent van de oppositiefractie geen problemen op. De agendacommissie neemt een open houding aan ten aanzien van agendapunten die worden aangedragen door de oppositiepartijen. In Oosterhout, waar alle partijen wel vertegenwoordigd zijn in het presidium, wordt volgens een respondent terughoudend gereageerd op agendavoorstellen van de oppositiepartijen.

Veel respondenten hebben erop gewezen dat de voorbereiding van de agenda's zuiver procedureel moet zijn. In enkele gevallen werden hierover twijfels geuit. De agendacommissie zou teveel neigen naar een besloten overlegcircuit waar agendapunten ook inhoudelijk worden besproken en tevens andere onderwerpen aan de orde worden gesteld.

5.6 De kaderstellende en controlerende rol in de raadscommissies

Deze twee hoofdrollen van de raad zouden ook in de raadscommissies moeten doorwerken (de volksvertegenwoordigende rol komt in hoofdstuk 7 aan de orde). De commissies zouden de raad moeten ondersteunen bij het stellen van kaders en bijvoorbeeld de portefeuillehouders moeten controleren op de uitvoering binnen de gestelde kaders.

Uit de antwoorden van alle respondenten van de twee gemeenten met raadscommissies blijkt dat dit nog niet het geval is: "...we moeten eerst leren wat dat inhoudt, dan kunnen we pas kaders stellen...".
"... controleren ?, nee, daartoe missen de instrumenten, maar het is een functie die absoluut versterking behoeft...".

"...nee, de raadscommissies controleren niet. Die hebben het al moeilijk met zichzelf. Dat kan ook nog helemaal niet. We zitten nog in het proces van allemaal kaders stellen. Vervolgens denken we bij alles waar we kaders voor opgesteld hebben, o god, daar moeten we ze nog op gaan controleren ook. En hoe gaan we dat doen. Dat is ook het lastige met kaderstelling. Het moet gaan om kaders die je ook kunt controleren. En als je nog geen kaders hebt, kun je ook niet controleren...".

"...ja, de controlerende functie, dat is onze taak in het dualisme. In de commissie vragen van wethouder, waar bent u mee bezig...En dat zou ik veel meer willen zien in de commissie".

"...controleren ? ik denk dat dat typisch iets is voor de raad. Maar het heeft er ook mee te maken wat ik versta onder controleren. Controleren kan ik zien als wat was de kaderstelling, wat waren de criteria, wat is er van geworden en wat hebben we ervan geleerd. Maar die kaders moeten er dan wel zijn. Ik denk dan heel sterk vanuit de planning- en controlcyclus in plaats van controle...".

"...ja, het overleg met het college in de commissies zoals dat in de Gemeentewet staat, zie ik als het toelichten van de voorstellen door het college, maar dat kunnen ook de ambtenaren doen, en meer nog als de verantwoording. De inhoudelijke verantwoording van leg eens uit wat u heeft gedaan...".

Vaak wordt aangegeven dat het stellen van kaders en het uitvoeren van controle een leerproces is. Enkele respondenten noemen wel voorbeelden van het stellen van kaders en controleren in de raad, maar niet in de raadscommissies. De meeste respondenten geven aan dat de commissies zich ter ondersteuning van de raad wel zouden moeten bezighouden met het stellen van kaders en controleren, maar dat men nog niet zo ver is. Daarbij speelt ook onduidelijkheid met het begrip kaderstellen een rol, geheel in lijn met de constatering van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls zoals genoemd in paragraaf 2.6.3. Het is opvallend dat slechts door twee respondenten uit Barneveld werd benoemd dat in de raadscommissies een belangrijke mogelijkheid bestaat om de controlerol uit te oefenen in de vorm van het ter verantwoording roepen van portefeuillehouders. Zoals blijkt uit paragraaf 3.4 ziet de Staatscommissie deze rol bij uitstek weggelegd voor de raadscommissies.

Bij de interviews in de gemeenten zonder raadscommissies is de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij een aantal respondenten aan de orde gekomen.

Een respondent uit Liesveld is kritisch over het controleren van het college:

"...Het controleren van het college op het wel of niet behalen van doelen is nu erbarmelijk. Er wordt bijvoorbeeld nauwelijks aandacht geschonken aan de jaarrekening. Als er al naar gekeken wordt, wordt er alleen naar de cijfertjes gekeken en niet naar de al of niet behaalde doelen van het voorgenomen beleid wat vooraf in de begroting was vastgelegd...".

Vanuit Oosterhout is soortgelijke kritiek geuit: "...(...) de kaderstelling loopt nog niet, maar daar werkt het ontbreken van de beleidsagenda van de raad weer door. De controlerende functie blijft ook nog enorm achter, ook omdat de kaders ontbreken, dan valt er niet te controleren. En wat er te controleren valt is niet goed overzichtelijk... De laatste 10 jaar word je ook gek van de jaarrekeningen, die dingen zijn nooit te vergelijken met de begroting. En daar moet je dan een paar grote lijnen uitvissen en dan heb je kritiek. Maar dat je daar nou klaar op in kan zetten met een gedegen controle, dat heb ik toch de laatste jaren gemist".

Laatstgenoemde kritische opmerkingen vanuit de gemeenten zonder raadscommissies werden gemaakt door de vertegenwoordigers van de oppositiepartijen. Omdat met name vanuit de oppositie actieve controle van het college mag worden verwacht, zouden deze opmerkingen gedeeltelijk als zelfkritiek opgevat kunnen worden. De kwaliteit van de controlefunctie van de gemeenteraad wordt echter in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van de beschikbare verantwoordingsinformatie vanuit het ambtelijk apparaat en het college (Staatscommissie, 2000a:251), zoals wordt bevestigd door het voorgaande citaat uit Oosterhout.

5.7 De rol van de portefeuillehouders in de raad(scommissies) en fracties

De portefeuillehouders zijn sinds de dualisering niet meer vanzelfsprekend aanwezig bij de vergaderingen van de raadscommissies. Portefeuillehouders zijn niet standaard aanwezig bij de vergaderingen van de raadscommissies, maar moeten expliciet uitgenodigd worden in de vergadering aanwezig te zijn en aan de beraadslagingen deel te nemen. De portefeuillehouders verschaffen inlichtingen en leggen verantwoording af aan verschillende commissies (Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002b:17).

In de praktijk blijkt dat de portefeuillehouders in Barneveld en Oudewater een staande uitnodiging hebben voor de commissievergaderingen. In de beide gemeenten wordt wel verschillend omgegaan met de aanwezigheid van de portefeuillehouders. Waar in Oudewater de portefeuillehouders gedurende de gehele commissievergadering aanwezig zijn, zijn in Barneveld de portefeuillehouders aanwezig op het moment dat een agendapunt betreffende hun portefeuille aan de orde is. Daarvoor en daarna zijn zij niet altijd aanwezig.

Tijdens de interviews is de vraag voorgelegd welke rol de portefeuillehouders vervullen in de commissievergaderingen:

- . van toehoorder om te vernemen welke kaders de raad zal gaan stellen;
- . van informatieverstrekker om de voorstellen toe te lichten en in het kader van de actieve informatieplicht de commissie ook van andere informatie te voorzien;
- . verdediger van collegevoorstellen.

Hoewel een portefeuillehouder ook in het dualistische stelsel collegevoorstellen kan verdedigen, komt laatstgenoemde rol met name voort uit het monistische tijdperk waarbij de portefeuillehouders als commissievoorzitter hun voorstellen verdedigden om de commissies en daarmee de raad "mee te krijgen", het door de Staatscommissie benoemde "zaken doen" van het college met de commissies (Staatscommissie, 2000a:99).

Veel respondenten antwoordden dat de portefeuillehouders vooral nog in hun verdedigende rol blijven steken: "...Ze zitten nog het meest in de verdedigende rol, van mijn voorstel wat ik presenteer. Dat zou veel meer naar een toelichtende rol moeten om de mensen te informeren. En wat ook als verbeteringsslag daar nog zou kunnen spelen, is gooi maar eens iets op tafel als wethouder en geef mij eens wat kaders waar ik mee aan de slag kan...als ik wethouder zou zijn, zou ik niet anders doen want dan heb ik ze op dat moment allemaal gecommit...".

Vanuit dezelfde gemeente werd dit door een vertegenwoordiger van de coalitiepartijen positiever ervaren: "...Die toelichting geven, dat doen ze bij ons wel goed, met ambtelijke ondersteuning erbij. En de wethouder geeft dan ook wel eens een keer zijn standpunt en legt uit waarom men dat standpunt heeft ingenomen. Maar dan zegt hij ook tegen de commissie: maar u beslist...".

Andere respondenten waren van mening dat de portefeuillehouders juist alle rollen vervullen:

"... Ik denk alle drie de rollen een beetje...Kijk, zo'n wethouder steekt zijn vingers even in zo'n commissievergadering en die zegt, voelt dat warm of voelt dat koud, moet ik daar nog van alles aan veranderen? Ja, zo werkt dat toch?...". -*Het college peilt in de commissies dus draagvlak voor de voorstellen?*- "...Ja, hoe moet het college dat anders doen? Want zij hebben rekening te houden met de raad. De raad besluit. Dan kan het college wel als een ijzeren hein voorstellen gaan indienen waarvan je weet dat de raad het er niet mee eens is, maar ja, dat schiet niet op...".

"...Dat is per wethouder verschillend. Bij de een heb ik het gevoel dat hij er zit om zijn eigen voorstellen te verdedigen, De ander zit er bij van nou, ik heb een voorstel gedaan, eens even kijken wat de raad er van vindt. En als dan wordt gezegd, dat zit niet goed, dan zegt hij gewoon oké, dan ga ik een ander voorstel maken...".

"...Ze lichten toe en met die toelichting proberen ze te sturen... Door de vaardigheid om het allemaal goed te kunnen verwoorden verdedigen ze het voorstel inderdaad wel vaak...Maar daarvoor krijgen ze niet altijd de ruimte van de voorzitters. Dat is wel veranderd denk ik...".

"...Ja, maar dan doe je die toelichting wel weer zo om te zorgen dat de voorstellen van het college geaccepteerd worden...".

In Oosterhout en Liesveld werd uiteraard niet naar de rol van de portefeuillehouders gevraagd in de commissievergaderingen, maar is wel hun rol in de raadsvergaderingen aan de orde gekomen. Daar zijn ze voornamelijk aanwezig om toelichtingen te geven.

In Liesveld antwoordde een respondent dat het hem eigenlijk niet helemaal duidelijk is welke rol de portefeuillehouders vervullen: "...In de raadsvergadering hebben ze geen duidelijke functie meer. Ze zitten achter in de zaal en kunnen voor het beantwoorden van vragen tijdens het vragenuurtje door de voorzitter geroepen worden om antwoord te geven. Ze verdedigen ook geen voorstellen. Als het ze gevraagd wordt, geven ze wel een toelichting op de voorstellen...".

In Oosterhout werd juist het tegenovergestelde opgemerkt.

"...Ze zijn dan in de opiniërende raadsvergaderingen duidelijk hun voorstellen aan het toelichten en uitleggen en dan merk je inderdaad dat een aantal van die wethouders, vooral bij de oude wethouders meer dan bij de nieuwe, die commissies wel een beetje missen... Ook in de gewone besluitvormende raadsvergaderingen krijgen de wethouders naar mijn idee zelfs wel een beetje teveel de kans om hun voorstellen nog te verdedigen en een discussie aan te gaan...".

De wethouders blijken in de praktijk ook via de fractievergaderingen hun invloed uit te oefenen. De raadsfracties hebben de vrijheid hun eigen koers in de relatie met de wethouder te bepalen (Staatscommissie, 2000a:380), maar met de ontvlechting van de positie van de raad en het college zou aanwezigheid van de portefeuillehouders geen vanzelfsprekendheid moeten zijn.

Respondenten uit alle onderzoeksgemeenten hebben opgemerkt dat wethouders veelal bij de fractievergaderingen aanwezig zijn. Dit zou niet bij alle partijen en alle fractievergaderingen het geval zijn, maar uit de antwoorden bleek dat dit veelvuldig voorkomt: "...Bij onze fractie is hij wel aanwezig. Daar wordt heel verschillend over gedacht, maar wij vinden het wel makkelijk. Als coalitiepartij blijf je zo op de hoogte van de diverse dingen...".

"...Ik vind het not done dat collegepartijen fractievergaderingen houden met hun eigen wethouders erbij. De aanwezigheid van de wethouders in de fractievergaderingen ondergraaft de positie van de raad. Dat moet je niet willen als collegepartij...".

"...Ik vind het handig als de wethouder er bij is, anders zouden we een hoop informatie missen (...). Hij discussieert met ons mee en is iemand met een visie die dingen wil...".

"...In onze gemeente zitten alle wethouders bij de fractievergaderingen, dat is absoluut zichtbaar. Wij maken daar wel eens grappen over van "we zijn weer lekker dual bezig"...".

"...(...) als een fractie wel heel wonderlijke standpunten inneemt, dan merk ik wel eens dat een wethouder toch initiatieven neemt om eens met de fractievoorzitter te praten...".

Gebleken is dat in Oosterhout de aanwezigheid van wethouders bij de fractievergaderingen het minst vanzelfsprekend is. Als de wethouders daar aanwezig zijn, is dat veelal niet structureel, maar alleen op uitnodiging van de fracties. Ook in Liesveld zouden de wethouders de fractievergaderingen niet standaard bijwonen, al is dat niet geheel duidelijk omdat daarover enkele tegenstrijdige antwoorden zijn gegeven. In Barneveld en Oudewater blijken de wethouders gewoon aanwezig te zijn bij de fractievergaderingen, al is dat in Oudewater bij één fractie niet standaard, maar meer afhankelijk van de vergaderpunten.

5.8 Beweging in de verhouding coalitie-oppositie

Respondenten uit alle onderzoeksgemeenten maakten melding van een verschuiving van de verhouding tussen coalitie- en oppositiepartijen in de raad. Deze verschuiving wordt in alle gemeenten zichtbaar aan de hand van een toename van het aantal gelegenheidscoalities rondom onderwerpen.

In de meeste gevallen werd deze ontwikkeling positief gekwalificeerd omdat het ongeacht de verhoudingen meer om de inhoud zou gaan. Een enkele respondent merkte daarover juist het tegenovergestelde op omdat het de oppositiepartijen te doen zou zijn om de macht en niet om de inhoud.

In een van de eerste interviews werd door een respondent in het kader van de vraag over de beweging van de verhouding tussen coalitie- en oppositiepartijen de opmerking gemaakt: "...We zijn hier zo dual als de collegepartijen willen zijn".

Deze opmerking is in de interviews daarna veelvuldig als stelling voorgelegd. De meeste respondenten erkennen, soms na enige aarzeling, dat dit inderdaad het geval is:

“...Daar ben ik het mee eens. Want er zijn ook wel onderwerpen waarvan wij weten, wat er ook gebeurt, een meerderheid hebben we altijd”.

Voornamelijk vanuit Barneveld werd bevestigd dat de beweging in de verhouding tussen coalitie- en oppositiepartijen en tussen de wethouders en de coalitiepartijen in bedwang wordt gehouden door afspraken die bij het coalitieakkoord zijn uitgewerkt in het collegeprogramma: “...Het moet niet zo zijn dat er iedere raadsvergadering allerlei deuken in het collegeprogramma ontstaan. Die afspraken zijn duidelijk gemaakt, door de coalitiepartijen ondertekend en gaan vooral ook over nogal wat principieel gevoelige zaken”.

In alle onderzoeksgemeenten heeft de gemeenteraad geen eigen raadsprogramma. In Liesveld werkt de raad wel aan een eigen raadsprogramma. Zodra dit gereed is zal het college worden uitgenodigd binnen de kaders hiervan een beleidsprogramma vast te stellen.

In Oudewater wordt gewerkt met een bestuursprogramma. Dit is echter een collegeprogramma dat direct na de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 ter accordering is voorgelegd aan de raad. Het is bij meerderheid, maar niet unaniem vastgesteld door de raad. Met name de oppositiepartijen hebben moeite met dit document. Uit de reactie van enkele Oudewaterse respondenten blijkt dat dit bestuursprogramma voortdurend voor onduidelijkheid zorgt, met name betreffende de status van het stuk en een dualistische werkwijze in de weg staat. De raad wordt door het college vaak aangesproken op afspraken uit het bestuursakkoord: “...Als je zegt dat je ergens tegen bent, dan wordt gezegd, ja maar dat staat in het bestuursprogramma. Dan zeg ik ja, daar heb ik niet zoveel behoefte aan, aan dat bestuursprogramma...”. Opmerkelijk is dat ook in Oosterhout geen eigen raadsprogramma is opgesteld en ook daar de verhouding tussen de coalitie- en oppositiepartijen wordt beïnvloed door de aanwezigheid van een politiek akkoord van de collegepartijen. De gebondenheid aan het collegeakkoord blijkt ook hier de zelfstandigheid van de raad in de weg te staan:

“...Het is een collegeprogramma waaraan de meerderheid van de raad zich heeft geconformeerd: de collegepartijen, waarna gezegd is, nou, dat is dan ook ons raadsprogramma, klaar. Het is dus niet iets van de hele raad. Dat vind ik een van de grootste bezwaren. De raad heeft geen eigen programma en blijft op deze manier teveel achter het college aanhollen...”.

Een andere respondent uit Oosterhout vindt het logisch dat het collegeprogramma als het grote kader voor de raad wordt beschouwd, ook al zien de oppositiepartijen dat niet zo zitten: “...dat is natuurlijk logisch, want je spreekt iets samen af, anders hoef je ook geen coalitie meer te vormen”.

Op het eerste gezicht lijkt bij het waarnemen van een toename van gelegenheidscoalities sprake te zijn van meer ontvlochten verhoudingen. In de praktijk blijkt de raad nog sterk gebonden te zijn aan het college, mede aan de hand van de collegeprogramma's.

Een duidelijk verschil tussen de gemeenten met en zonder raadscommissies doet zich hier niet significant voor, al is vanuit de gemeenten zonder raadscommissies vaker melding gemaakt van gelegenheidscoalities en werkt de gemeenteraad van Liesveld aan een eigen raadsprogramma.

5.9 De raadscommissies als instrument van de raad

Uit veel van de voorgaande informatie uit de interviews blijkt al dat de raad de raadscommissies nog niet geheel als eigen instrument heeft aangewend. De kaderstellende en controlerende rol wordt nog niet door de commissies opgepakt, de commissieagenda's bevatten nagenoeg geen eigen agendapunten maar voornamelijk voorstellen van het college, de portefeuillehouders verdedigen nog vooral hun collegevoorstellen in plaats van informatie te verstrekken en door de commissie aan te dragen kaders te bespreken en zij peilen daar het draagvlak voor hun voorstellen.

In een aantal interviews is toch expliciet nog eens de vraag gesteld of de raadscommissies al een instrument zijn van de raad. Daarop werden soortgelijke antwoorden gegeven: “...Ik vind dat de commissies van de raad zijn. Zo zou het moeten zijn...Ik vind dat ze in de praktijk nog dichterbij het college staan...”.

Vervolgens werd opnieuw aangehaald dat dit komt doordat de agenda nog grotendeels wordt bepaald door het college, maar dat dit zal veranderen: “Uiteindelijk zullen het best commissie van de raad worden, echt van de raad...”.

“...Als ik er heel eerlijk naar kijk, zitten ze meer aan de kant van het college. Dat gaat stapje voor stapje, straks ook wat verder met de dualisering van de medebewindsbevoegdheden...”

“...Er heeft wat verwijdering plaatsgevonden, maar ze staan nog steeds dicht bij het college. Maar het schuift wel op, dat is een groeiproces...”

Een andere respondent zag al een duidelijke verschuiving richting de raad en noemde het voorbeeld van een agendapunt van het college dat niet door de commissie in behandeling werd genomen. De raadscommissies zijn wel op weg steeds meer een instrument van de raad te worden, maar de respondenten verwachten allemaal dat daarmee nog veel tijd gemoeid is.

5.10 Sterkere raad zonder commissies

In Oosterhout is men ervan overtuigd dat de raadscommissies niet nodig zijn en in Liesveld denkt men dit ook, maar worden daar in verband met de experimentele fase nog niet zulke stellige uitspraken over gedaan. De raadsvoorzitter van Oosterhout stelt dat de positie van de raad duidelijk is versterkt sinds het afschaffen van de raadscommissies. De raad maakt namelijk eigen afwegingen en heeft geen adviezen meer nodig van anderen om die afwegingen welke kant dan ook uit te buigen.

Een andere respondent uit Oosterhout ziet dit verband meer indirect. Door het afschaffen van de commissies is men meer opgeschoven richting de hoofdlijnen en is het de raad sneller duidelijk waar nu de verantwoordelijkheden liggen.

De raadsvoorzitter van Liesveld benadrukt ook de sterkere positie van de raad zonder raadscommissies. De raad is meer een geheel, er is minder sprake van verkokering en ieder raadslid is in dezelfde mate en integraal geïnformeerd in plaats van op ongelijke wijze via de portefeuillehouders in de verschillende commissievergaderingen. Er wordt volgens hem ook meer gemeenschappelijk verantwoordelijkheid genomen.

Uit de interviews kwam naar voren dat in Oosterhout en Liesveld inderdaad sprake is van een onafhankelijker positie van de raad ten opzichte van het college dan in de gemeenten met raadscommissies. Dit beeld behoeft echter wel enige nuancering.

In Oosterhout opereert de raad, mede dankzij de ondersteuning van een professionele griffie, zelfstandig. Zowel coalitie- als oppositiefracties nemen een kritische houding aan ten opzichte van het college. Er ontstaan steeds meer gelegenheidscoalities. De raad houdt zich meer met de hoofdlijnen bezig en weet waar de verantwoordelijkheden liggen. Met de toevoeging van een eigen communicatiemedewerker aan de griffie, hoopt de raad zich in de toekomst duidelijker te kunnen profileren. De raad en het college staan niet tegenover elkaar, maar naast elkaar in hun nieuwe rollen. Door het zelfstandig functioneren van beide organen is volgens de raadsvoorzitter een duidelijke afstand ontstaan tussen de raad en het college, hetgeen als een aandachtspunt wordt aangemerkt. De afstand moet niet te groot worden. Ondanks deze ontvlochten werkwijze, zijn zoals in de voorgaande paragrafen vermeld, ook vanuit Oosterhout voorbeelden genoemd van nog niet “zuiver” gedualiseerde verhoudingen. Zoals nog te weinig initiatief van de raad voor de raadsagenda, het ontbreken van een raadsprogramma en de aanwezigheid van wethouders bij fractievergaderingen. Tevens komt het voor dat portefeuillehouders hun voorstellen verdedigen in de raad en wordt door een respondent de dubbelrol van de burgemeester bekritiseerd omdat zij zich in de raad tevens als collegevoorzitter zou opstellen.

In Liesveld is de raad ook zelfstandiger geworden en raken volgens enkele respondenten de portefeuillehouders zelfs een beetje uit beeld. Raadsfracties bereiden zelfstandig thematische opiniërende vergaderingen voor en de benodigde toelichting op raadsvoorstellen kan via de ambtelijke ondersteuning worden verkregen. De raad is bezig een eigen raadsprogramma op te stellen. Ook hier zeggen respondenten echter dat de raad nog te weinig initiatief neemt en zijn de wethouders van enkele fracties bij de fractievergaderingen aanwezig. Een respondent noemde als voorbeeld van de nog niet geheel gedualiseerde verhoudingen een raadsfractie die alvorens te stemmen over een bepaald voorstel eerst achterom moest kijken naar de wethouder voor een teken van goedkeuring.

Voorts is in de informatievoorziening van het college richting de raad nog een monistisch element genoemd. Maandelijks worden na de vergadering van de agendacommissie de fractievoorzitters van de oppositiepartijen door de burgemeester bijgepraat over allerhande actuele zaken uit het college. De coalitiefracties worden geacht door hun wethouders op de hoogte te worden gesteld.

In Barneveld volgt de raad het college kritisch. Dit geldt zowel voor de oppositie- als de coalitiepartijen. Door de respondent van de coalitiepartij wordt wel aangegeven dat dit binnen de bandbreedte van het coalitieakkoord plaatsvindt want over een aantal overeengekomen onderwerpen zullen zij nooit tegen de collegevoorstellen stemmen. Er zijn steeds meer gelegenheidscoalities en het college heeft moeite met het zelfverzekerde en soms onvoorspelbare gedrag van de raad. De raad zou zich teveel met details en bestuursbevoegdheden van het college bemoeien.

De raad heeft geen eigen beleidsprogramma, maar wordt gebonden aan het collegeprogramma, neemt nog te weinig initiatieven en in de fractievergaderingen zijn de wethouders aanwezig. Tevens tonen de raad en de commissies nog weinig initiatief. Er wordt nog vooral gereageerd op stukken van het college in plaats van op eigen initiatief dingen van het college te vragen. De commissies zijn nog vooral "in handen" van het college, hoewel hier een beweging richting de raad is waar te nemen. Volgens enkele respondenten is sprake van rolverwarring en een voortdurende strijd om bevoegdheden en macht.

Het beeld dat de respondenten gaven van Oudewater bevatte nog tamelijk veel vervlochten verhoudingen. De instelling van de raadscommissies en de verdeling van de voorzittersposten is grotendeels geregeld bij de collegeonderhandelingen. De raad wordt door het college gebonden aan een collegeprogramma. Bij een van de coalitiefracties is de wethouder standaard aanwezig bij de fractievergaderingen om mee te discussiëren en volgens anderen ook om duidelijk te sturen. Portefeuillehouders zijn bij de gehele commissievergaderingen aanwezig en kunnen hun voorstellen verdedigen en draagvlak voor hun voorstellen peilen. De raad en de commissies nemen nog weinig initiatief en zijn vooral gericht op het reageren op de voorstellen van het college.

De verhoudingen zijn echter wel in beweging doordat gelegenheidscoalities ontstaan en recentelijk initiatiefvoorstellen zijn ingediend en een commissie weigerde een collegevoorstel te behandelen. Evenals in Barneveld vinden respondenten uit Oudewater dat de raad zich nog teveel met details en bestuursbevoegdheden van het college bemoeit.

Ook in Oudewater geven enkele respondenten aan dat sprake is van rolverwarring en onduidelijkheid over de bevoegdheden.

De verhoudingen tussen de raad en het college lijken in de gemeenten zonder raadscommissies meer ontvlochten te zijn, vooral omdat het college geen mogelijkheid meer heeft om via de raadscommissies invloed uit te oefenen. Uit de voorbeelden genoemd in dit hoofdstuk, blijkt dat het college nog erg veel invloed heeft op de raadscommissies en via de raadscommissies op de raad.

Uit het voorgaande geschetste beeld blijkt echter dat ook in Oosterhout en Liesveld geen sprake is van zuiver dualistische verhoudingen, maar de raad neemt daar wel een meer zelfstandige positie in. De sterkere positie van de raad en de beter ontvlochten verhoudingen zonder raadscommissies blijkt voorts sterk uit het gegeven dat in de gemeenten zonder raadscommissies aanzienlijk minder melding is gemaakt van rolverwarring, onduidelijkheid over elkaars bevoegdheden en teveel bemoeienis van de raad met de bestuursbevoegdheden van het college.

5.11 Analyse

Uit voorgaande beschrijving blijkt dat de commissiemodellen met raadscommissies wat minder conform de beoogde dualistische verhoudingen blijken te werken dan de commissiemodellen zonder raadscommissies. In de gemeenten met raadscommissies zijn, in wisselende mate, meer monistische elementen in de werkwijze aanwezig dan in de gemeenten zonder raadscommissies zoals blijkt uit de praktijkervaringen beschreven in dit hoofdstuk en de casusbeschrijvingen in hoofdstuk 4. Het feit dat het commissievoorzitterschap sinds de dualisering in handen is van raadsleden, heeft nog geen onafhankelijke positie van de raad bewerkstelligd, zoals beoogd door de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2002b:13).

Vervlechting van de rollen van de raad en het college blijkt volop aanwezig te zijn. Doordat de raadscommissies nog voornamelijk “in handen zijn” van het college, kan het college de raadscommissies gebruiken om de raad te sturen. Deze vervlechting blijkt onder meer uit het feit dat in de gemeenten met raadscommissies meer wordt geklaagd over bemoeienis met details en bestuursbevoegdheden van het college en de nagenoeg ongewijzigde inhoud en omvang van de commissieagenda’s.

Blijkbaar nodigen de raadscommissies, in hun huidige functioneren, de raad uit tot bemoeienis met bestuursbevoegdheden van het college. Deze bemoeienis met details en bestuursbevoegdheden lijkt verband te houden met de constatering van Denters e.a. (2001b:197) zoals aangehaald in paragraaf 3.5, dat het “succes” van de raadscommissies in het besluitvormingsproces zich in veel gevallen beperkt tot kleinere inhoudelijke bijstellingen of tot een betere onderbouwing van de voorstellen dan wel een latere uitvoering van plannen.

In alle onderzoeksgemeenten, dus ook de twee gemeenten zonder raadscommissies, zijn elementen van het door Denters e.a. benoemde college-monisme aanwezig (zie hoofdstuk 2.5.5), zoals de binding van collegefracties aan een collegeakkoord dat weinig ruimte laat voor invloed van de raad, partijdiscipline en volgzame collegefracties. De door Denters e.a. aangehaalde besluitvorming op basis van meerderheid van collegepartijen neemt in alle onderzoeksgemeenten wel in betekenis af door het ontstaan van gelegenheidscoalities. Er is echter in drie van de vier onderzoeksgemeenten wel sprake van begrenzing van deze mogelijkheden door de collegeprogramma’s. Het collegemonistische element “weinig invloed voor oppositiepartijen” is met name aan de orde waar het de verdeling van de voorzittersposten en de instelling (en zelfs afschaffing) van de raadscommissies betreft. Het collegemonistische kenmerk van “besluiten die zijn voorgebakken in overleg collegefracties en raadscommissies” is overduidelijk aanwezig in de twee onderzoeksgemeenten met raadscommissies, hetgeen ook uit het navolgende hoofdstuk zal blijken.

De volgens Denters e.a. uitgesproken verwachting dat op basis van de typering van de bestuurlijke verhoudingen als min of meer collegemonistisch de kaderstellende en controlerende rol minder goed uit de verf zal komen, wordt door de onderzoeksresultaten bevestigd. De kaderstellende en controlerende rol wordt nog volstrekt onvoldoende opgepakt binnen de raadscommissies en in de raad van de gemeenten Barneveld en Oudewater, al is in Barneveld wel sprake van een assertieve gemeenteraad die het college durft aan te spreken op zijn doen en laten. De raadscommissies worden echter niet ingezet om de raad te ondersteunen bij de kaderstellende en controlerende rol, hetgeen in het dualistische stelsel wel zou moeten. De taken van de raadscommissies liggen immers in het verlengde van de drie hoofdrollen van de raad (vertegenwoordigen van het volk, kaders stellen en controleren). Daar tegenover staan de opmerkingen van enkele respondenten uit Liesveld en Oosterhout dat ook daar de kaderstellende en controlerende rol nog ver beneden de maat is.

Het feit dat de kaderstellende en controlerende rol nog onvoldoende wordt opgepakt in de vier onderzoeksgemeenten, lijkt mede verband te hebben met de implementatiefase van het dualisme en onduidelijkheid over het begrip kaderstelling, zoals geconstateerd door de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (paragraaf 2.6.3). Pas als er kaders zijn, kan de raad helder en onafhankelijk controleren. Door de Staatscommissie wordt de controlerende rol beschouwd in het teken van openbare publieke verantwoording. Versterking van die functie is volgens de Staatscommissie een wezenlijk element voor het behoud van de vitaliteit van de lokale representatieve democratie. In verband met de kiezerslegitimatie heeft het gekozen bestuur de plicht verantwoording af te leggen. Versterking van de controlerende functie is in de praktijk nog niet aan de orde in de onderzoeksgemeenten. Deze tekortkoming staat op gespannen voet met de stelling van de door Thomassen aangehaalde politicoloog Dahl (paragraaf 2.2.3) dat de burgers achteraf de resultaten van de uitoefening van de regeermacht kunnen beoordelen. In de praktijk blijkt dat de volksvertegenwoordigers in de raad en de raadscommissies de uitoefening van de regeermacht van het college onvoldoende controleren, waardoor de burgers voornoemde resultaten niet goed kunnen beoordelen.

In de gemeenten zonder raadscommissies zou verwacht kunnen worden dat de kaderstellende en controlerende rol steviger wordt opgepakt als gevolg van de meer ontvlochten verhoudingen tussen de raad en het college, vooral in verband met de constatering in de voorgaande paragraaf dat de raad sterker kan zijn zonder raadscommissies. Dit blijkt in de praktijk nog onvoldoende het geval te zijn. Daarentegen zouden de raadscommissies juist een belangrijk podium kunnen zijn voor de uitoefening van de controlerende rol. Ex ante bij de voorbereiding van besluitvorming door de raad en ex post bij het ter verantwoording roepen van de portefeuillehouders in de commissievergaderingen, zoals dit ook werd voorgesteld door de Staatscommissie. De raadscommissies in de onderzoeksgemeenten vervullen echter nog niet of nauwelijks een controlerende rol. Geconstateerd is dat ondanks de dualisering nog steeds sprake is van een verstengeling tussen coalitiepartijen en het uitvoerend orgaan. Zoals gesteld in paragraaf 2.5.1 zou deze situatie er volgens de Staatscommissie (2000a:65-69) toe moeten leiden dat oppositionele minderheden sterk hechten aan het controlerende primaat of het bevoegdhedenprimaat van het vertegenwoordigend orgaan en zich daarnaar gedragen. Weliswaar hebben de respondenten die behoren tot een oppositiepartij de meeste kritiek geuit op de gebrekkige controlefunctie van de raad, maar daarbij is niet gebleken dat de oppositiepartijen zelf stevig inzetten op de controlerende rol. De verwachting van Denters e.a. (2001a:7), zoals beschreven in paragraaf 2.5.3, dat in geval van collegemonistische verhoudingen de kaderstellende en controlerende rol minder goed uit de verf zal komen is in de onderzoeksgemeenten uitgekomen.

De met de dualisering beoogde perfectionering van het democratisch bestuur, zoals in paragraaf 2.3 beschreven, blijkt in de praktijk nog onvoldoende gestalte te krijgen. Deze perfectionering zou onder andere moeten plaatsvinden door een versterking van de positie van de lokale volksvertegenwoordiging, mede aan de hand van de ontvlechting van de rollen van de raad en het college. Gebleken is dat de commissiemodellen nog onvoldoende conform de beoogde dualistische verhoudingen functioneren, waarbij ten aanzien van de commissiemodellen zonder raadscommissies een betere ontvlechting van de rollen van de raad en het college en een meer zelfstandige positie van de raad is waar te nemen.

5.12 Deelconclusie

De commissiemodellen functioneren onvoldoende conform de beoogde dualistische verhoudingen omdat nog veel vervlechting van rollen is waar te nemen. Dit geldt in sterkere mate bij de modellen met raadscommissies dan bij de modellen zonder raadscommissies.

De raadscommissies worden onvoldoende aangewend om de raad te ondersteunen bij de uitoefening van de kaderstellende en controlerende rol. Vervlechting van posities via de raadscommissies belemmert de zelfstandigheid van de raad.

De positie van de gemeenteraad lijkt zelfstandiger en sterker te zijn in de gemeenten zonder raadscommissies. Zonder raadscommissies concentreert de raad zich meer op de hoofdlijnen omdat er minder tijd en gelegenheid is om details te behandelen. Er is minder sprake van rolverwarring omdat de raad geen gelegenheid meer heeft om zich via de raadscommissies te mengen in de bestuursbevoegdheden van het college en het college de commissies niet meer kan aanwenden om de raad te sturen. De raad is minder verkokerd maar meer een eenheid waarin gemeenschappelijk verantwoordelijkheid wordt genomen. Zonder raadscommissies is de raad bovendien gelijk en integraal geïnformeerd in plaats van gefragmenteerd via de raadscommissies waarin niet alle raadsleden tegelijk zitting hebben.

Portefeuillehouders hebben zonder raadscommissies niet de gelegenheid om verdeeldheid in de raad te bewerkstelligen via de verschillende commissievergaderingen.

De raad neemt zelfstandig besluiten zonder daarbij afhankelijk te zijn van adviezen van derden.

Tot slot voorziet de raad zonder raadscommissies zelfstandiger in het verkrijgen van informatie. Deze informatie wordt niet (passief) via en geselecteerd door de portefeuillehouders in de raadscommissies verkregen, maar raadsleden maken actiever gebruik van hun recht op ambtelijke bijstand en verkrijgen zo meer objectieve informatie via het ambtelijk apparaat.

De versterking van de positie van de raad zonder raadscommissies blijkt in de onderzoeksgemeenten echter nog wel verdere ontwikkeling te behoeven.

Hoofdstuk 6 De rol van commissiemodellen in het besluitvormingsproces

6.1 Inleiding

De Staatscommissie stelt dat door het opheffen van de monistische situatie van inclusief bestuur en rolverwarring de politieke herkenbaarheid van het gemeentebestuur groter moet worden. Daarnaast zal hierdoor de herkenbaarheid en de transparantie van de besluitvorming verbeteren. Daarbij worden de raadscommissies genoemd als actor in het gemeentelijke besluitvormingsproces. Zo wordt onder andere de controle ex ante door de raadscommissies bij de voorbereiding van raadsbesluiten belicht als een van de taken ten behoeve van het besluitvormingsproces (Staatscommissie, 2000a:252). In artikel 82 lid 1 van de Gemeentewet is deze voorbereiding van de besluitvorming van de raad als een van de hoofdtaken van de raadscommissies vastgelegd.

Hoe deze rol in de praktijk opgepakt moet worden, heeft de wetgever niet nader toegelicht. Ook de onderzoeksrapporten die in hoofdstuk 3.5 worden benoemd, gaan niet in op de beoogde werkwijze van de raadscommissies als actor in het besluitvormingsproces in het dualistische stelsel maar refereren alleen aan de positie van de raadscommissies in het monistische stelsel.

Als enige aanknopingspunt dient opnieuw de algemene toelichting dat de rol van de raadscommissies in het verlengde ligt van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad. Gezien het aantal gemeenten waarin na de invoering van het dualisme raadscommissies zijn ingesteld (92,3% van de gemeenten, zoals vermeld in paragraaf 3.9) is het blijkbaar de gangbare opvatting dat raadscommissies nodig zijn voor de voorbereiding van de besluitvorming van de raad.

Maar de gemeenteraad kan ook besluiten nemen zonder de voorbereiding door raadscommissies, want in 7,7% van de gemeenten (zie paragraaf 3.9) zijn geen commissies ingesteld. Hoe de voorbereidende rol van de raadscommissies gestalte moet krijgen, is niet nader gedefinieerd door de wetgever. Iedere gemeente kan deze rol naar eigen inzicht en behoefte invullen. Zo zou volgens Pröpper (2003:4) de voorbereidende rol onder andere kunnen bestaan uit onderzoek en agendavorming ter voorbereiding van het debat in de raad, het inventariseren van politieke keuzevraagstukken en alternatieve kaders en het verzamelen van de benodigde informatie voor een zorgvuldige afweging in de gemeenteraad (zie ook paragraaf 3.4). Om te ontdekken welke rol de raadscommissies in de praktijk vervullen, is met de respondenten onder meer gesproken over de meerwaarde van de raadscommissies voor het besluitvormingsproces en de eventuele knelpunten bij de besluitvorming zonder raadscommissies.

Bij het onderzoeken van de rol die de commissiemodellen vervullen in het gedualiseerde gemeentebestuur, is tevens teruggeblikt op de kwaliteitseisen die aan democratische besluitvorming worden gesteld, zoals beschreven in het theoretisch kader voor dit onderzoek in hoofdstuk 2. Het gaat hier met name om de voorwaarde van heldere en vrije argumentenuitwisseling in de vorm van het openbare debat. Door vele auteurs wordt het openbare debat beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de democratie, zoals beschreven in paragraaf 2.2.2. Transparante besluitvorming op basis van openbaar debat kan conform het in paragraaf 2.2.2 door Van Kersbergen en Pröpper (1995:40) gestelde gezien worden als een procedurele kwaliteitseis voor de lokale democratie. Het gaat bij deze kwaliteitseis immers om de wijze waarop de democratie gestalte krijgt.

De rol van het openbare debat heeft aan belang gewonnen nu met het dualisme de transparantie van de besluitvorming en de herkenbaarheid van de lokale politiek verbeterd moeten worden.

Uit de in paragraaf 2.2.2 aangehaalde aandachtspunten betreffende het debat, kan een aantal voorwaarden worden samengevat waaraan het debat moet voldoen:

- een openbare gedachtenwisseling en geen besluitvorming na debat achter gesloten deuren;
- een voor een brede groep toegankelijke confrontatie van verschillende meningen;
- uitwisseling van argumenten;
- debat is geen uitwisseling van stellingnamen, maar deelnemers staan ervoor open zich te laten overtuigen door anderen;
- heldere formulering van het probleem, criteria, alternatieven en voldoende informatie;
- deelnemers aan het debat laten zich niet leiden door persoonlijke belangen of partijverbintenis;
- het gaat naast argumentatie ook om overtuigings- en overredingskracht en de bereidheid van deelnemers om hun mening aan te passen.

De aspecten ten aanzien van de betrokkenheid van burgers bij het debat komen in hoofdstuk 7, waar de relatie met burgers aan de orde is, aan bod.

Uit de resultaten van de interviews zal blijken welke rol de commissiemodellen vervullen in het besluitvormingsproces en in hoeverre aan de voornoemde kwaliteitseis van besluitvorming op basis van openbaar debat wordt voldaan. Aan de hand van een analyse van de antwoorden op het onderstaande overzicht van vragen, wordt het antwoord op deelvraag 4 in dit hoofdstuk uitgewerkt. Hierbij is, evenals in het voorgaande hoofdstuk, getracht de commissiemodellen met en zonder raadscommissies waar mogelijk met elkaar te vergelijken.

Deelvraag 4: Welke rol vervullen de commissiemodellen in het besluitvormingsproces?

Een samenvatting van veel gestelde vragen over de rol van de commissiemodellen in het besluitvormingsproces:

1. Welke voor- en nadelen voor de besluitvorming heeft het vergadersysteem zonder raadscommissies?
2. Verloopt het besluitvormingsproces anders nu de raadscommissies zijn afgeschaft?
3. Hoe zou de raadsvergadering verlopen zonder voorafgaande commissievergaderingen?
4. Adviseren de raadscommissies daadwerkelijk ten behoeve van de besluitvorming in de raad?
5. Welke meerwaarde hebben de raadscommissies voor het besluitvormingsproces?
6. Hoe vindt met en zonder raadscommissies overleg met het college plaats in het kader van de voorbereiding van de besluitvorming in de raad?
7. Hoe verloopt het debat in de raadscommissies en/of de raad?
8. Hoe verloopt de voorbereiding van de raad(scommissies) in de fracties?
9. In hoeverre is er sprake van fractiediscipline?
10. Welke rol speelt ambtelijke bijstand bij de voorbereiding van de besluitvorming?

6.2 Meer debat in de raad zonder raadscommissies

Vanuit Oosterhout wordt erop gewezen dat de besluitvorming na het afschaffen van de raadscommissies meer plaatsvindt aan de hand van het debat in de raad.

Een respondent uit Oosterhout meldt dat raadscommissies een functie van voorspelbaarheid kunnen hebben. Maar daarmee maak je volgens deze respondent de raad tot een doode besluitvormingsmachine. Tegelijkertijd kwamen in deze gemeente de raadscommissies maar zelden tot een advies aan de raad. Het kwam geregeld voor dat fracties hun standpunt pas in de raadsvergadering wilden geven. Over het debat in de raad na het afschaffen van de raadscommissies waren de respondenten vooral positief, al zijn bij de interviews ook enkele (positief) kritische beschouwingen uiteengezet.

“...Het is gewoon leuker geworden in de raad. Je hebt wat meer vrijheid. Vroeger was je echt bang om je wethouder teleur te stellen...” antwoordt een andere respondent uit Oosterhout. Voorts meldt deze respondent dat de raadsvergaderingen minder voorspelbaar en onverwacht zijn geworden en daardoor aantrekkelijker om aan deel te nemen. Op de vervolgvraag of onverwacht ook betekent dat sprake is van onzorgvuldigheid, werd geantwoord dat dit absoluut niet het geval is omdat voorbereiding van de besluitvorming in de fractievergaderingen plaatsvindt en vervolgens pas na een raadsdebat wordt besloten.

De besluitvorming zonder voorafgaande commissies is volgens deze respondent ook veel duidelijker: “...Vroeger werd gezegd in de commissie wordt niks beslist en anderen zeiden in de commissie wordt wel wat beslist want daar werd nog al eens stelling ingenomen dacht men. En dan werd er eigenlijk gedacht na de commissievergadering, nou dat zit wel snor...maar dan was er iets geroepen door een fractielid in de commissie, wat later niet door de fractie gesteund bleek te zijn en die werd dan weer teruggefloten in de raad...”.

Deze respondent vindt het duidelijk dat de raad de plaats is waar het debat wordt gevoerd en vindt het positief dat er wordt gedebatteerd: “...Het gebeurt wel eens dat een andere fractie ons er in de raad van overtuigt dat we iets niet goed zien en dat we dan op dat moment in diezelfde vergadering van mening veranderen. Dat gebeurt, en daar is dat debat ook voor nodig natuurlijk”.

Een andere Oosterhoutse respondent had aanvankelijk het gevoel dat de besluitvorming “er snel doorheen moest” in de raad, maar vindt dat dit steeds beter gaat. Er is meer debat dan voorheen, maar dat behoeft nog verdere verbetering: “...Het is over het algemeen toch nog zo dat de fracties met zeer vooringenomen meningen het strijdperk betreden, en daar maar uiterst moeilijk van af te brengen zijn...”. In de transparantie van de besluitvorming ziet deze respondent een kleine verbetering ontstaan.

De vierde respondent antwoordt: "...de besluitvorming gaat in die zin wat anders, dat er een ontwikkeling is, en dan niet meer dan dat, dat men meer onderling debatteert als raad en minder tegen het college. Ook probeert men door middel van moties raadsstandpunten uit te lokken..."

Ten aanzien van het debat in de raad wordt door twee respondenten uit Oosterhout de kanttekening geplaatst dat dit debat vooral tussen enkele personen in de raad plaatsvindt. Toen er nog raadscommissies waren, kwamen meer raadsleden aan het woord dan nu. Dit zou volgens de respondenten te maken hebben met onvoldoende debatvaardigheden en onvoldoende kwaliteit in het algemeen.

Als positief punt werd aangehaald dat de raadsstukken binnen de fracties meer integraal worden voorbereid zonder raadscommissies. De voorbereiding vindt niet meer gefragmenteerd plaats door de diverse woordvoerders, maar ieder fractielid moet zich nu op de hoogte stellen van de stukken.

Ook in Liesveld wordt benadrukt dat de besluitvorming in de raad zonder voorafgaande raadscommissievergaderingen meer plaatsvindt op grond van onderlinge argumentenuitwisseling in het raadsdebat. De respondenten geven daarbij allen aan dat het debat nog wel verdere ontwikkeling behoeft.

6.2.1 Besluitvorming zonder commissievoorbereiding

In Liesveld lijkt men echter wel meer moeite te hebben met het nemen van besluiten in de raad zonder voorbereiding in de commissies: "...In de commissievergaderingen kwamen de fracties vroeger met hun standpunten, je moet nu gelijk in de raadsvergadering zeggen hoe je ergens over denkt..."

"...Door het afschaffen van de raadscommissies worden de standpunten van andere partijen pas in de raadsvergaderingen bekend. Vroeger kon je dat aftasten in de commissievergadering...Nu krijg je de rare situatie dat je dat ter plekke hoort en binnen één of twee minuten je standpunt moet veranderen, maar dat kun je dan niet eens met je eigen fractie overleggen. Dat kan ten koste gaan van de kwaliteit van de besluitvorming..."

"...Nu moet je eigenlijk meer schorsen, maar de vergaderingen zitten al vrij vol..."

"...In de raadscommissies zat er politiek nog geen lading bij de voorstellen. We konden in de commissievergadering open en informeel de voorstellen met het college bespreken. Als je er nu in de raad opmerkingen over maakt, ben je er gelijk tegen. Vroeger in zo'n commissie werkte het makkelijker en had je meer invloed..."

"...Of het commissie moet heten weet ik niet, maar ik zou het moment terug willen hebben wat we vroeger hadden waarin we voorstellen konden beoordelen en onze mening konden geven en dat het pas daarna officieel in een raadsvergadering komt..."

"...Eerst ging je naar een commissievergadering en daar zat een wethouder en een ambtenaar die over het onderwerp ging en er kwamen mensen langs om vragen te stellen. En op basis daarvan kon je ook een beetje inschatten waar het hem in zat bij een onderwerp. Maar dat valt nu helemaal weg. Nu is er een raadsvergadering en op dat moment komt het mes op tafel, dan moet er ja of nee worden gezegd...". Voorgaande respondent benadrukt dat het verkrijgen van informatie nu onzichtbaarder is geworden.

Vanuit Oosterhout wordt tot slot nog aangehaald dat men soms het rustmoment tussen de commissie- en de raadsvergadering wel mist: "...Het rustmoment van tussen de commissies en de raad waarin je kon kijken van nou is het wel haalbaar, of moet ik nog wat masseren of anders vergeet het maar of we gaan er dwars voor liggen, dat is er dus veel minder. Of men moet dat zelf als partijen regelen. Maar dan meer als fracties onderling in het kader van de voorbereiding..."

6.2.2 Informatievoorziening tussen de fracties

Door de meeste respondenten van de gemeenten zonder raadscommissies wordt veel aandacht gevraagd voor informatievoorziening bij de voorbereiding van de besluitvorming. Het gaat dan vooral om informatie over de standpunten van de andere fracties en om informatie van het college die vroeger in de raadscommissies werd gegeven.

Over het vernemen van de standpunten van de fracties is bij de interviewronde veel gezegd. Juist omdat een ontwikkeling gaande is van een toenemend aantal gelegenheidscoalities antwoordden veel respondenten dat er meer behoefte is aan onderling contact en afstemming. Tegelijkertijd is in Oosterhout en Liesveld de raadscommissie als platform waarbinnen deze afstemming kon plaatsvinden weggevallen.

In Liesveld is sinds de invoering van het dualisme meer onderling contact tussen de fracties ontstaan. Dit gebeurt op informele wijze. Fractievoorzitters bellen elkaar enkele dagen voor de raadsvergadering op om te vernemen wat hun standpunten zijn betreffende de voorliggende voorstellen. Deze afstemming vond vroeger plaats tijdens de commissievergaderingen en nu in het informele circuit. Een respondent merkt hierover op: "...Is dat nou een voordeel van het afschaffen van de commissies? Zo dreigt juist het gevaar van achterkamertjespolitiek...".

In Oosterhout vindt deze afstemming tussen de fracties eveneens in het informele circuit plaats. Als voorbeeld werd genoemd het politiek café, een wekelijks radioprogramma, uitgezonden vanuit een café in de gemeente Oosterhout, waarbij politieke onderwerpen worden besproken en de raadsvergadering wordt voorbeschouwd. Ook andere wandelgangen worden gebruikt: "...nou, hier beginnen mensen elkaar te e-mailen en ontmoet men elkaar in het café en daar hoor je wat en licht je elkaar eens in en 's avonds komen ze elkaar tegen op de gang als er fractievergaderingen zijn...".

Toch vindt de laatst geciteerde respondent dat juist minder wordt vergaderd in de wandelgangen sinds het wegvallen van de raadscommissies. Dit werd als volgt toegelicht:

"...In de commissies maakte je je standpunt bekend, zo ging dat hier vroeger ook. Maar je stond vaak eens even in de pauze of even van tevoren met elkaar te praten, of even met een ambtenaar erbij. Juist dat circuit is verdwenen. En wat daardoor opvalt is dat de ambtenaren juist op een grotere afstand zijn komen te staan...".

Een andere respondent uit Oosterhout meldt dat voor de raadsvergadering telefonisch contact plaatsvindt tussen de fracties en als het om heel dringende onderwerpen gaat, komt de coalitie bij elkaar. Het gaat bij het telefonisch contact vooral om het vernemen van standpunten van andere fracties zodat men daarop kan anticiperen of het vooraf "onderhandelen" over deze standpunten: "...Toen heb ik gewoon die fractievoorzitter gebeld met de vraag hoe zit je daarin, ik wilde dat gewoon weten. Ik zei als je een stevig debat gaat voeren, dan kun je een stevig debat terugkrijgen, maar dan ergens anders over".

6.2.3 Informatievoorziening tussen raad en college

Bijna alle respondenten uit de gemeenten zonder raadscommissies geven aan dat een verminderde informatievoorziening van het college aan de raad en een verslechterde afstemming tussen college en raad als grootste knelpunt wordt ervaren.

Dit knelpunt werd zowel benadrukt vanuit de positie van de raad als uit de positie van de portefeuillehouders. Met name portefeuillehouders zouden het systeem zonder raadscommissies lastiger vinden omdat ze "...niet meer informeel wat dingen kunnen aftasten. Kijken hoe de zaken liggen, dingen in de commissie in de week leggen. Nou is het meteen de volle confrontatie in de raadzaal...Daarom zeggen ze dat ze wel graag een avond willen hebben waarbij je met de benen op tafel met elkaar praat...".

Met name vanuit Oosterhout werden het gemis aan een afstemmingsmoment en gebrekkige informatievoorziening van het college richting de raad genoemd: "...Er is toch behoefte aan dat informele overleg wat je vroeger bij de commissies meer had...".

"...Een raadscommissie zou nog een toegevoegde waarde kunnen hebben en dat is die van afstemmingsmoment. Daar werd het natuurlijk ook voor gebruikt. En dat is eigenlijk het enige element waarvan je nog wel eens zegt, dat missen we...informatiemomenten, nuanceringsmomenten...".

"...Vroeger had je de commissie Algemene Zaken en daar werden dingen besproken, meestal niet over raadsstukken. Dat AZ-gebeuren wordt wel een beetje gemist. En nu hebben we wel een besloten gedeelte steeds achter de presidium-vergadering...".

"...Ja, de wethouder vraagt wel eens, hoe zitten jullie daarin, maar dat gebeurt dan in de wandelgangen(..), of ik word gebeld door een wethouder".

"...Een praktisch nadeel van het afschaffen van de commissies is dat informatiestromen vanuit het college kunnen verminderen, en dat is hier zo nu en dan wel het geval...".

"...Ik vind dat een groot minpunt van het afschaffen van de raadscommissies. De actieve informatievoorziening zoals die bedoeld is, komt ruim onvoldoende van de grond...".

Uit de bovenstaande citaten blijkt dat door het gemis aan een formeel afstemmingsmoment als gevolg van het afschaffen van de raadscommissies nieuwe afstemmingsmomenten worden gecreëerd in de wandelgangen of in het (besloten) overleg van het presidium.

In Liesveld werd ook aandacht gevraagd voor de informatievoorziening. Door een enkele respondent uit Liesveld werd dit als knelpunt benoemd, maar vaker werd het als aandachtspunt betiteld en werden hiermee geen grote problemen ervaren.

Opvallend is dat door een respondent de informatievoorziening vanuit de raad richting het college wordt aangehaald. Deze respondent mist de commissievergadering als moment waarop de raad de portefeuillehouder iets kan meegeven.

"...Ik zou graag de wethouder willen overtuigen, want op het moment dat ik de wethouder overtuig, heb ik ook de andere partijen overtuigd. En het is makkelijker om een wethouder met verstand van zaken te overtuigen dan collegeraadsleden die inhoudelijk soms een eind achter lopen qua informatie. Misschien moeten de wethouders wel juist op de fractievergaderingen van de oppositie komen..."

De opmerking van deze respondent past in de lijn van het in paragraaf 3.5 genoemde tweeledige belang van de raadscommissies binnen de lokale bestuurlijke verhoudingen (Denters e.a., 2001b:194). De raadscommissie wordt daar onder andere aangehaald als arena waarin de commissieleden kunnen proberen invloed uit te oefenen op het beleid van het college.

In Oosterhout heeft men al diverse maatregelen genomen om de genoemde knelpunten met betrekking tot afstemming en informatievoorziening op te lossen. Het college verstrekt onder andere schriftelijke informatie aan de raad door middel van brieven, rapporten en memo's, er worden informatieavonden voor de raad georganiseerd en er is voorzien in een schriftelijke vragenronde voorafgaand aan de raadsvergaderingen. Tevens voorziet het Reglement van orde van de raad in een schriftelijk vragenrecht en vindt aan het begin van de raadsvergaderingen een vragenhalfuurtje plaats. Tot slot is het gemis aan commissiesecretarissen ondervangen door het benoemen van raadsambassadeurs (zie paragraaf 6.4). In het evaluatierapport van de dualisering in Oosterhout wordt geconcludeerd dat het vraag- en antwoordsysteem voorafgaande aan de raadsvergaderingen heeft geleid tot een betere kwaliteit van de vraagstelling en beantwoording dan voorheen in de raadscommissies.

Ten aanzien van de openbaarheid dan wel beslotenheid van de informatieavonden vindt momenteel een discussie plaats. Waar enerzijds behoefte bestaat aan informeel en besloten overleg, realiseert men zich dat dit op gespannen voet staat met transparantie van besluitvormingsprocessen. Volgens het evaluatierapport van de dualisering in Oosterhout hebben raadsleden in besloten informele informatieavonden alle vrijheid om informatie te vergaren, zonder omgevingsruis. Tot op heden hadden de informatieavonden een passief-openbaar karakter. Dit hield in dat wel publiek aanwezig kon zijn, maar geen spreekrecht gold. De pers werd niet actief uitgenodigd, maar kon wel aanwezig zijn. Door één van de respondenten is kritiek geuit op deze beslotenheid: "...Dus je publiceert het niet en je gaat lekker zitten vergaderen..."

In Liesveld is het wegvallen van de informatievoorziening via de raadscommissies ook opgevangen door het houden van werkvergaderingen (informatieavonden) en afspraken omtrent ambtelijke bijstand voor het stellen van vragen over de raadsstukken.

Tevens is de vragenronde een vast punt op de raadsagenda waar raadsleden vragen kunnen stellen aan het college.

6.3 Voorbereiding van de besluitvorming in de raadscommissies

In Oudewater zijn alle respondenten van mening dat de raadscommissies een meerwaarde hebben voor het besluitvormingsproces. Eén van de respondenten uit Oudewater benadrukt vooral het belang van de aanwezigheid van een ter zake deskundige portefeuillehouder en het verkrijgen van informatie in de raadscommissies: "...Commissies afschaffen? Ik zou dat doodzonde vinden. En dat heeft te maken met dat informatiestadium. In een commissie komt een voorstel wat nog voor discussie vatbaar is en waar je ook nog gewoon vragen bij kunt stellen... En je krijgt informatie van de portefeuillehouder en eventueel technische informatie van een ambtenaar die je nodig hebt voor de uiteindelijke besluitvorming later in de raad..."

Vervolgens antwoordde deze respondent dat het wellicht de bedoeling is dat raadsleden deze informatie zelf uit het ambtelijk apparaat halen. Daarin ziet deze respondent bezwaren omdat de meeste raadsleden daarvoor geen tijd hebben omdat ze werken en bovendien niet weten waar ze deze informatie moeten halen in het ambtelijk apparaat. Daarom wordt nogmaals het belang van de raadscommissies benadrukt, vooral in verband met het informatiestadium: "...Dus dat informatiestadium, dat kun je volgens mij niet missen. Als je dat af zou schaffen, dan sla je echt een flink stuk over. Dan ga je dus echt alleen maar politieke debatten voeren. En ik denk dat dat niet goed is omdat je dan gewoon inhoudelijk veel kennis mist... En ik vind het handig als de wethouder erbij is. Ook weer in het kader van de informatieverstrekking..."

Een andere respondent uit Oudewater vindt dat raadscommissies nodig zijn voor zorgvuldige besluitvorming: "...Ik denk dat zonder de voorbereiding in de raadscommissies de raadsvergaderingen afgeraffeld zouden worden. Dan heb je niet de zorgvuldigheid die je nodig hebt, ook in verband met de grote hoeveelheid agendapunten. Dat zou geen recht doen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en de lokale democratie omdat je dan geen weloverwogen besluiten meer neemt...".

In het kader van deze zorgvuldigheid noemt een andere respondent de gelegenheid om de meningen van andere fracties te horen in de raadscommissies en deze vervolgens voorafgaande aan de raadsvergadering in de eigen fractievergaderingen te bespreken. Daarnaast vindt deze respondent dat raadscommissies een bijdrage leveren aan de openheid en transparantie van de besluitvorming omdat de informatieuitwisseling in het openbaar plaatsvindt.

De vierde respondent noemt ook het belang van fractieberaad over ideeën die andere fracties in de raadscommissies naar voren brengen. Tevens stelt deze respondent de kwaliteit van de besluitvorming zonder raadscommissies ter discussie: "...Een raadsvergadering zonder voorafgaande commissievergadering zal wellicht wat verrassender zijn. Maar of dat de kwaliteit allemaal ten goede komt dat is maar zeer de vraag. Omdat je een week van tevoren die voorstellen leest en daar moet je dan je mening over vormen zonder dat je nog eens een keer informatie van een portefeuillehouder kunt vragen. En zonder dat je daar met anderen over hebt gesproken. En daar zou je dan zeg maar in twee, drie termijnen al een mening over moeten hebben en een besluit over moeten nemen. Dat vind ik dan tamelijk kort, zeker op belangrijke onderwerpen...".

De besluitvorming in de raad verloopt als gevolg van de voorbereiding in de raadscommissies in Oudewater voorspelbaar. Dit komt doordat in de raadscommissies al "koppen worden geteld" en met een hamerstukkensysteem wordt gewerkt.

Voor de invoering van het dualisme zorgde de voorbereiding in de raadscommissies voor voorspelbare besluitvorming in de raad van Barneveld. Daarna is dit veranderd omdat het geregeld voorkomt dat raadsleden geen standpunt geven in de raadscommissies en het onderwerp voor bespreking mee terug nemen in de fractie. Formeel is in Barneveld gekozen voor een raadsmodel waarbij de raadscommissies vooral bedoeld zijn voor het stellen van (technische) vragen over de voorliggende raadsvoorstellen en niet voor politieke discussies en standpuntenbepaling. In de praktijk blijken toch politieke discussies plaats te vinden in de commissies en probeert men ook standpunten af te tasten.

In Barneveld zijn de meningen over de rol die raadscommissies vervullen in het besluitvormingsproces verdeeld. Waar één respondent de raadscommissies graag wil afschaffen, moet de ander daar niet aan denken omdat de raadscommissies onmisbaar zouden zijn voor zorgvuldige besluitvorming. De twee andere respondenten geven aan dat de idee om de raadscommissies af te schaffen hen wel aanspreekt, maar zij verwachten dat dit misschien wel problemen met zich mee kan brengen.

De eerste respondent geeft aan de raadscommissies heel belangrijk te vinden:

"...Ik vind de commissies heel belangrijk. Ik vind de commissies in wezen belangrijker dan de raad. Commissies functioneren ook wat informeler. In de raad is het wat meer scherp-slijperij, dat ik wel eens denk, is dat nou belangrijk voor de uiteindelijke besluitvorming. Maar ja, daar wordt de politiek bedreven, meer dan in de commissies ja...".

Daarnaast noemt deze respondent de (technische) informatievoorziening door de portefeuillehouders en ambtenaren in de raadscommissies. Deze openbare informatieuitwisseling zou de transparantie van de besluitvorming ten goede komen alsmede de politieke herkenbaarheid. Burgers kunnen namelijk in de commissievergaderingen verschillen zien tussen hoe partijen over bepaalde onderwerpen denken en de portefeuillehouders op bepaalde kwesties aanspreken.

Een andere respondent zou de commissies graag afschaffen en in plaats daarvan twee raadsvergaderingen in de maand hebben waar alles plenair besproken wordt. Daarmee verwacht de respondent een levendig debat. Nu wordt er nog heel veel afgekaart in de commissies.

De derde respondent verwacht misschien ook wel meer debat en minder herhalingen in de raad zonder voorafgaande raadscommissies, maar noemt tegelijkertijd het belang van informatievoorziening, afstemming en even bijpraten in de raadscommissies, ook over niet geagendeerde onderwerpen.

Aan de ene kant wordt de vergaderdruk van de commissies door deze respondent als heel belastend ervaren, aan de andere kant worden ook voordelen genoemd zoals elkaars standpunten in overweging nemen en het "sonderen" naar draagvlak door het college.

Er worden geregeld notities ter oriënterende bespreking voorgelegd aan de raadscommissies.

“...Daarmee maak je een tussenstap en dat zie je al wel vaker, zo’n oriënterende bespreking vooraf... Als we deze tussenstap niet hadden genomen, was het voorstel terug gegaan. Het is dus goed geweest om eerst een notitie voor te leggen waarin staat hoe het college er in zit en aangeeft, commissie we willen dit eerst eens met jullie bespreken. Daar pik je dan de signalen van de fracties op en dan ga je tellen. Dus dan heb je die commissies nog hard nodig. Ik ben er dus ook nog niet helemaal goed uit...”

De vierde respondent antwoordt op de vraag of Barneveld zonder raadscommissies kan het volgende.

“...Dat weet ik nog niet. Kijk, wat ik belangrijk vind aan die commissies, is dat daar de plek is dat een collegelid ter verantwoording kan worden geroepen. De controlerende taak van de raad zit volgens mij met name in de commissies. En daarnaast de informerende taak. Maar die zou je dus best naar ambtenaren kunnen overdoen a la Oosterhout...”

Het in de Gemeentewet genoemde overleg met het college als taak voor de raadscommissies kan volgens deze respondent ook neergelegd worden bij het ambtelijk apparaat: “...het overleg met het college zie ik dan meer zo dat het college voorstellen toelicht, maar dat kunnen ook ambtenaren doen, dus dat hoeft je niet in de commissies te doen...”. Vervolgens licht deze respondent toe dat de controlerende functie vanuit de commissies overgeheveld zou kunnen worden naar de raad. Zodra het punt bereikt is waarop geen detailkwesties en -vragen meer aan de orde worden gesteld, kan de conclusie worden getrokken dat de commissies niet meer nodig zijn.

“...dat systeem van Oosterhout spreekt me op zich wel aan, van ga naar die ambtenaren. Want dan willen ze een antwoord van de portefeuillehouder alsof details politiek zijn. Sommige details kunnen wel politiek zijn, maar die mag je dan gewoon aan de orde stellen in de raad of in de commissie, maar ze moeten veel meer naar de ambtenaren toegaan vind ik...”

De raadscommissies kunnen volgens deze respondent eventueel nog een functie vervullen waar het de actieve informatieplicht van het college betreft. Het college kan de commissie informeren, over de voortgang van de uitvoering van bepaalde onderwerpen, al dan niet geagendeerd. Maar deze informatie zou het college ook schriftelijk kunnen verstrekken, wat volgens de respondent misschien wel beter is omdat het anders allemaal weer vragen oproept.

Tot slot kunnen de raadscommissies bijdragen aan de transparantie van de besluitvorming als ten aanzien van een bepaald voorstel duidelijke uitleg wordt gegeven. De respondent noemde hierbij een voorbeeld van een omstreden voorstel tot wijziging van een bestemmingsplan, waarbij door de portefeuillehouder duidelijke uitleg werd gegeven over de procedure en de afwegingen die ten aanzien van het voorstel waren gemaakt. Op deze manier werd het voor iedereen op de publieke tribune duidelijk hoe het uiteindelijke besluit tot stand zou komen.

6.3.1 Debat in de raadscommissies

Respondenten uit de gemeenten Barneveld en Oudewater hebben zich overwegend negatief uitgelaten over de aanwezigheid van debat in de raadscommissies.

Vanuit Oudewater meldt een respondent dat de raadscommissie juist bedoeld is om over raadsvoorstellen te praten, zonder dat je al in het politieke debat zit. Tegelijkertijd stelt deze respondent dat in de raadscommissies “koppen worden geteld”. Het zou niet goed zijn om de raadscommissies af te schaffen want “...dan ga je alleen maar politieke debatten voeren en dat is dan niet goed omdat je gewoon inhoudelijk veel kennis mist...”

Dezelfde respondent merkt later in het interview op dat “...Het debat vindt in principe niet in de raad plaats, maar in de commissies. Dat is feitelijk zo. Dat heeft ook te maken met het hamerstukstelsysteem...”

Andere respondenten uit Oudewater delen mee dat het de bedoeling is dat het debat in de commissies wordt gevoerd, maar dit loopt nog niet goed. Opgemerkt is dat nog veel te weinig argumentenuitwisseling plaatsvindt. De commissieleden luisteren onvoldoende naar elkaar en zijn erg gericht op de portefeuillehouder en het beoordelen van de collegevoorstellen. Men gaat over die voorstellen nog nagenoeg niet gezamenlijk in discussie. Een andere respondent uit Oudewater meldt: “Volgens mij gaan ze met een heel duidelijke boodschap de vergadering in. Ze hebben vooringenomen standpunten en die worden genoemd”. Volgens deze respondent stranden de pogingen tot debat door de vooringenomen standpunten. De kritiek op het debat in de raadscommissies geldt in Oudewater ook voor de raad. Hoewel met het hamerstukstelsysteem getracht is meer ruimte te creëren voor debat over “grote” onderwerpen, vinden de meeste respondenten het debat onvoldoende.

Ook in Barneveld gaat het niet goed met het debat in de commissies, maar daar is het dan ook eigenlijk niet de bedoeling om te debatteren in de commissies. Zoals in paragraaf 6.3 is gesteld, vinden in Barneveld toch politieke discussies en soms ook standpuntenbepaling plaats in de raadscommissies. Maar eigenlijk zou geen debat mogen plaatsvinden omdat is gekozen voor een raadsmodel waarbij de raadscommissies vooral bedoeld zijn voor het stellen van (technische) vragen over de voorliggende raadsvoorstellen en niet voor politieke discussies en standpuntenbepaling.

Na een evaluatie door de commissievoorzitters is besloten toch een beperkte vorm van politieke discussie in de commissievergaderingen toe te staan, maar men blijft van mening dat het de bedoeling is van het dualisme dat de discussie in de raad zou plaatsvinden en niet direct in de commissies. Een respondent staat verder kritisch tegenover het belang van het debat in het algemeen: "...dat debat is best belangrijk, maar het is voor een groot gedeelte natuurlijk gewoon zaken doen met de burger".

Een andere respondent uit Barneveld geeft aan dat een beetje "bij gelegenheid" wordt omgegaan met het al dan niet discussiëren in de raadscommissies. De discussies in de raad zijn voor 80% een kopie van de commissies. Voorts merkt deze respondent op: "...Ook heel vaak vinden wij iets politiek zo belangrijk dat wij zeggen in de commissie, gaat u maar verder, daar laten wij ons nu niet over uit, dat doen wij straks in de raad".

Over het debat in de raad zijn de meeste respondenten uit Barneveld ook negatief. Evenals in Oudewater vindt nog veel te weinig argumentenuitwisseling plaats tussen de raadsleden en richt men zich teveel op het college en de behandeling van details, al neemt een enkele respondent wel een aanzet tot verbetering waar.

6.4 Belemmering van het debat door fractiediscipline

De kritiek op de kwaliteit van het debat heeft voor een deel te maken met fractiediscipline zoals uit enkele voorgaande citaten al bleek. Men is van mening dat de vergaderarena's teveel met vooringenomen standpunten betreden worden. Een van de respondenten gaf dit als aandachtspunt mee bij de afsluiting van het interview: "...Het gaat niet om vooringenomen standpunten, maar probeer je echt te verdiepen in de argumenten van een ander, want daar draait het om. Dat gebeurt absoluut nog onvoldoende...".

In veel interviews is aandacht besteed aan het verschijnsel fractiediscipline.

De reacties hierop gaven een divers beeld. Veel respondenten zijn van mening dat er wel degelijk sprake is van fractiediscipline. Andere respondenten gaven aan dat dit sinds de dualisering veel minder is geworden, met name bij de collegepartijen mede omdat men een minder sterke binding met de wethouder ervaart. Vermindering van de fractiediscipline werd daarbij uitgelegd als een onafhankelijker opstelling van de coalitiefracties en niet zo zeer als onafhankelijk opereren door de individuele volksvertegenwoordigers: "...Vroeger werd bijna door de wethouder gedictieerd hoe de fracties zich moesten opstellen. (...) Er is nog wel fractiediscipline, maar veel meer gestuurd vanuit de fractievoorzitter en veel meer van tevoren gebaseerd op discussie (...) Het komt nog wel voor dat men met een duidelijke boodschap van de wethouder de vergadering in gaat, maar men vaart wel steeds meer een eigen koers".

Het is opvallend dat juist vanuit de gemeenten met raadscommissies vermindering van de fractiediscipline werd uitgelegd als een onafhankelijker opstelling van de coalitiefracties.

Dit doet vermoeden dat fractiediscipline daar als een algemeen gebruikelijk verschijnsel wordt beschouwd.

Vanuit de gemeenten zonder raadscommissies is vaker aangegeven dat de fractiediscipline is verminderd, onder andere vanwege het feit dat in de raadsvergadering direct een mening wordt verwacht en vaak ter plaatse standpunten ingenomen moeten worden aan de hand van een discussie, al dan niet na een schorsing van de vergadering. Door een respondent uit Liesveld wordt dat betreurd omdat deze respondent nieuwe feiten of standpunten die tijdens de raadsvergadering naar voren komen liever eerst uitgebreid in de fractie zou willen bespreken dan direct ter vergadering een eigen standpunt in te nemen.

Een andere respondent merkt op dat het juist positief is dat de fractiediscipline, betiteld als "kadaverdiscipline", uit het verleden aan het verminderen is. Dit zou de politiek levendiger maken voor de burgers. Dit wordt door een andere respondent uit dezelfde gemeente bevestigd; minder fractiediscipline betekent meer luisteren naar en ingaan op elkaars argumenten waardoor debat ontstaat. Alleen vindt dit in de praktijk nog onvoldoende plaats.

Vanuit Oosterhout wordt gemeld dat vooral in het toegenomen debat merkbaar is dat de fractiediscipline minder is geworden. De fractieleden zijn vrijer in de deelname aan het debat: "...Als een fractielid zin heeft om iets te vragen, dan vraagt hij dat op dat moment. Vroeger was het echt zo dat bepaalde raadsleden alleen over een bepaald gebied mochten spreken..."

Voorts is vele malen opgemerkt dat niet alleen fractiediscipline, maar ook het gebrek aan kwalitatief goede raadsleden het debat belemmert. Raadsleden zouden onvoldoende kennis hebben van de materie en onvoldoende vaardig zijn in het voeren van een debat.

Tevens is enkele malen genoemd dat de raadsvoorzitters meer ruimte zouden moeten geven voor debat en minder sterk gericht moeten zijn op de voortgang van de vergadering en besluitvorming: "(...) nee, dat discussiëren mag dan niet, dan gaan we over tot stemming. De raadsvoorzitter denkt dan dat we ruzie maken, maar het is gewoon discussie. De verhoudingen hier in de raad zijn heel goed, dat geeft juist ook de mogelijkheid om scherp te discussiëren".

6.5 Ambtelijke bijstand bij de voorbereiding van de besluitvorming

In alle interviews is gevraagd en ongevraagd de ambtelijke bijstand bij de voorbereiding van de besluitvorming aan de orde gekomen. Hierbij ging het om drie manieren waarop de ambtelijke bijstand ingezet wordt, namelijk het beantwoorden van vragen voorafgaande aan de raadsvergadering, het geven van een toelichting tijdens commissievergaderingen en het redigeren van de raadsvoorstellen. De verlening van ambtelijke bijstand speelt een belangrijke rol bij de voorbereiding van de besluitvorming. Uit paragraaf 6.2.3 is al gebleken dat ambtelijke bijstand zelfs voor een belangrijk deel de functie van raadscommissies kan vervangen bij de voorbereiding van de besluitvorming door de raad.

6.5.1 Ambtelijke bijstand zonder raadscommissies

In de twee gemeenten zonder raadscommissies zijn duidelijke afspraken gemaakt omtrent ambtelijke bijstand bij de beantwoording van voornamelijk "technische" vragen, naar aanleiding van de toegezonden raadsstukken. In Oosterhout is een systeem van zogenaamde sjabloonvragen ingevoerd, zijnde een strak geplande schriftelijke vragenronde. Het betreft de beantwoording van vragen door het ambtelijk apparaat die voorheen in de raadscommissies door portefeuillehouders werden beantwoord. Daarnaast kunnen raadsleden contact leggen met de, per taakveld benoemde, raadsambassadeurs. Deze raadsambassadeurs zorgen voor een goede kanalisering van vragen, informatie en toezeggingen tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Binnen hun afdeling zijn zij tevens kwartiermaker ten aanzien van dualisering.

De respondenten geven aan dat na enige aanloopproblemen dit systeem naar tevredenheid werkt. Zoals in paragraaf 6.2.3 is aangegeven, concludeert men zelfs dat de vraag- en antwoordronde via het ambtelijk apparaat beter verloopt dan voorheen in de raadscommissies. Het is wel een strak geregisseerd systeem, waarbij griffie en ambtelijke organisatie goed met elkaar moeten samenwerken en iedereen zich aan de gemaakte afspraken moet houden: "...Het betekent dat je ontzettend gedisciplineerde afspraken met elkaar moet maken om dat goed te laten verlopen. Dat is gebeurd. Daar houdt iedereen zich aan. Dat is onvoorstelbaar. Er zijn normaal altijd discussies over te laat beantwoorden van vragen, het lijstje van toezeggingen etc.. Maar wij hebben de sjabloonvragen en dat werkt gewoon heel goed. Maar dat is een enorme discipline..."

Het systeem van de sjabloonvragen en de direct toegankelijke raadsambassadeurs voorkomt dat in de raadsvergaderingen veel onnodige vragen worden gesteld en de raadsvergadering te lang gaat duren. Uit de reacties van de respondenten bleek dat nog niet alle fracties zich daar aan houden, maar het gaat steeds beter. Door enkele respondenten wordt ook het belang van de raadsambassadeurs aangehaald ten aanzien van hun volksvertegenwoordigende rol. Als zij als raadslid op straat door burgers worden aangesproken of over een bepaalde kwestie worden gebeld en het betreft iets wat op uitvoeringsniveau opgelost kan worden, legt het raadslid contact met de desbetreffende raadsambassadeur die het vervolgens oppakt.

Evenals in Oosterhout is ook in Liesveld het toegenomen belang van ambtelijke ondersteuning sinds het afschaffen van de raadscommissies genoemd. Ook daar zijn afspraken gemaakt omtrent de beantwoording van vragen naar aanleiding van de raadsstukken, maar niet in dezelfde mate geformaliseerd en geprofessionaliseerd als in Oosterhout. Omdat in Liesveld geen griffie is ingesteld, maar alleen een griffier in deeltijd, komt het vooral aan op goede afspraken tussen de griffier en de gemeentesecretaris. De ambtelijke ondersteuning bij de voorbereiding van de raadsvergaderingen vervangt in Liesveld niet grotendeels de voorbereiding uit de vroegere raadscommissies. In Liesveld heeft men dan ook meer moeite met de besluitvorming zonder raadscommissies dan in Oosterhout.

6.5.2 Ambtelijke bijstand met raadscommissies

In de gemeenten Barneveld en Oudewater wordt veel minder gebruik gemaakt van ambtelijke bijstand. In Oudewater nog veel minder dan in Barneveld. Een respondent uit Oudewater geeft aan dat men wellicht meer gebruik van ambtelijke bijstand zou maken bij de voorbereiding van de raadsstukken als de fracties minder contact zouden hebben met de portefeuillehouders. Raadsleden zouden volgens deze respondent ook niet zo goed weten waar zij met hun vraag terecht kunnen in de ambtelijke organisatie. Via de griffier kan men echter alle vragen stellen. Hiervan wordt wel gebruik gemaakt, maar de meeste vragen stelt men toch gewoon in de raadscommissies aan de portefeuillehouders. Ambtenaren spelen hierbij tijdens de commissievergaderingen slechts in beperkte mate een ondersteunende rol.

Ook in Barneveld stelt men de technische vragen vooral in de raadscommissies aan de portefeuillehouders. De ondersteunende rol van de ambtenaren in de raadscommissies is daar groter dan in Oudewater. Het komt daar ook vaker voor dat raadsleden bij ambtenaren langs gaan om vragen over raadsstukken te stellen of kwesties aan de orde te stellen omdat zij daarover door burgers benaderd zijn. De ambtenaren nemen een open houding aan ten aanzien van de contacten met raadsleden.

Opmerkelijk is dat een respondent uit Oosterhout vindt dat de ambtenaren sinds het afschaffen van de raadscommissies buiten beeld zijn geraakt. Ook bij de opiniërende raadsvergaderingen zijn daar doorgaans geen ambtenaren ter ondersteuning aanwezig.

Vanuit Liesveld wordt juist beweerd dat er meer contacten tussen raadsleden en ambtenaren zijn ontstaan omdat de raadsleden hun vragen nu rechtstreeks aan de ambtenaren stellen.

6.5.3 Inrichting van de raadsvoorstellen

Veel respondenten hebben aandacht gevraagd voor de manier waarop de raadsvoorstellen zijn ingericht omdat dit bepalend wordt geacht voor het besluitvormingsproces.

Alle griffiers en de meeste andere respondenten zijn van mening dat hier een verbeteringsslag te maken is. Men is van mening dat de raadsvoorstellen niet uitnodigen tot debat. Doorgaans wordt een "dichtgetimmerd" voorstel voorgelegd waarop de raad ja of nee kan zeggen.

De respondenten geven aan dat de raad behoefte heeft aan voorstellen waarin keuzemogelijkheden zijn voorgelegd, alternatieven worden uitgewerkt, alsmede een risicoparagraaf en een uitvoeringsparagraaf. De wijze waarop de voorstellen worden ingericht, wordt door enkele respondenten als cruciaal punt in het dualistische besluitvormingsproces aangemerkt.

Een respondent benadrukt dat voorstellen waarin alternatieven met een bijbehorende risico-paragraaf zijn uitgewerkt de discussie in de raad op gang zou brengen en tevens de kaderstellende en in het verlengde daarvan de controlerende rol ten goede komt. Ook haalbaarheidsstudies horen hierbij zodat de raad een gedegen besluit kan nemen.

Een andere inrichting van de voorstellen heeft volgens een andere respondent te maken met de haal- en brengcultuur. De raad is nog te passief en gewend aan de brengcultuur zodat nog voornamelijk gereageerd wordt op collegevoorstellen. Dit zou moeten veranderen richting een actieve houding waarbij de raad meer voorstellen uit het ambtelijk apparaat haalt: "... Wij brengen u een voorstel en u als raad hoeft alleen maar ja te zeggen, dat is het... Eigenlijk moeten ze het halen en zeggen dit en dat willen wij en komt u maar met voorstellen. En natuurlijk verwacht je van het college dat zij wel een voorstelling hebben van, dit zijn de vier mogelijkheden en wij adviseren u A... Ik vind niet dat een college moet zeggen, dit zijn ze alle vier en bekijkt u het maar. Nee, ze moeten wel aangeven waar ze zelf voorstander van zijn...".

"...De manier waarop de voorstellen zijn ingericht vind ik absoluut heel belangrijk. Dat is de structuur die nodig is om de cultuur te veranderen...".

"...De voorstellen moeten gewoon duidelijk zijn. Van waarom leg je het voor aan de commissie of de raad, wat vraag je precies van hen. Wat zijn de mogelijke alternatieven. Dan stuur je het in elk geval meer. Als het daar eens zou beginnen, dat zou het geheel al een heel eind op weg helpen...".

Een andere respondent denkt dat het aangeven van alternatieven soms ook lastig kan zijn: "...Varianten voorleggen lijkt me heel aardig, maar vaak heb je geen varianten en kom je gewoon op één ding uit...".

Deze respondent vraagt aandacht voor het in een eerder stadium voorleggen van concepten, ter oriënterende bespreking. Dat zou ook beter werken voor de ambtelijke organisatie: "...Nu ga je misschien zitten werken aan een product, een kant uit, een variant en dan stemmen ze het weg en zeggen doe dat maar overnieuw...".

De raad wil in verband met de kaderstellende rol ook meer beleidsnota's, maar daarbij manifesteert zich een probleem: "...De raad wil wel, maar de ambtelijke organisatie is hiervoor nog absoluut niet toegerust. Het zit nog veel te weinig tussen de oren wat dat dualisme inhoudt en hoe je met de raad om moet gaan...".

Dit gebrek aan kennis in de ambtelijke organisatie over het dualistische stelsel wordt ook door een respondent uit een andere gemeente met raadscommissies naar voren gebracht. Men is niet goed op de hoogte van de gewijzigde rollen van de raad en het college en weet ook niet goed welke functie de raadscommissies hebben. Daardoor worden geregeld voorstellen aangeleverd en behandeld die helemaal niet tot de competentie van het desbetreffende bestuursorgaan behoren.

In de gemeenten Barneveld, Liesveld en Oosterhout is de inrichting van de raadsvoorstellen aangepast aan het dualistische stelsel, of wordt dit nog verder ontwikkeld. In Liesveld zijn bijvoorbeeld met ingang van september 2003 alle raadsvoorstellen ingericht in het verlengde van de regels voor het debat. In Oosterhout was men gewend aan kort samengevatte raadsvoorstellen. In verband met het wegvallen van de raadscommissies moest de informatie in de voorstellen worden uitgebreid. Ook in Barneveld wordt gewerkt aan een herinrichting van de raadsvoorstellen.

6.6 Analyse

Uit bovenstaande informatie uit de interviews blijkt dat de raadscommissies verschillende rollen kunnen vervullen in het besluitvormingsproces. Deze rollen worden hieronder kort samengevat.

Informatieplatform

Het betreft met name de uitwisseling van informatie tussen het college en de raadscommissies en tussen de fracties onderling over de voorliggende voorstellen. Het college kan de commissie in het kader van de wettelijke informatieplicht ook over andere dan geagendeerde zaken informeren. Tevens gaat het om het voorbespreken van de raadsstukken in een wat informelere setting dan de raadsvergadering. Het betreft dan vooral een inhoudelijke bespreking, zonder een politiek standpunt in te nemen. Het laatstgenoemde blijkt in de praktijk moeilijk haalbaar; veelal worden toch standpunten ingenomen. In de gemeente Oudewater zelfs expliciet aan de hand van het hamerstukkensysteem.

Voorspelbaarheidsforum

In Oudewater heeft de voorafgaande commissiebehandeling een duidelijke functie van voorspelbaarheidsforum van de raadsvergadering. Met name door middel van het innemen van standpunten over de voorliggende voorstellen. De raadsvergadering krijgt hierdoor een voorspelbaar verloop en kent zelden verrassingen. In Barneveld geldt dit ook, maar wel in iets mindere mate omdat het geregeld voorkomt dat fracties hun commentaar en standpunt bewaren voor de raadsvergadering.

Afstemmingsplatform

Naast de rol van informatieplatform en voorspelbaarheidsforum blijken de raadscommissies ook te fungeren als afstemmingsplatform tussen de raad en het college. Evenals bij de rol van informatieplatform, wordt door middel van de rol van afstemmingsplatform vorm gegeven aan een van de in de Gemeentewet vastgelegde taken van de raadscommissies, namelijk het voeren van overleg met het college respectievelijk de burgemeester (Gemeentewet, artikel 82 lid 1).

In de commissies kan het college draagvlak "sonderen" en kunnen de commissies tevens aanwijzingen meegeven aan het college, conform het door Denters e.a. (2001b:194) benoemde tweeledige belang van de raadscommissies binnen de lokale bestuurlijke verhoudingen. Dat de afstemmingsmomenten en informatievoorziening in de openbaarheid van de commissies plaatsvindt en niet in het besloten informele circuit zoals gemeld vanuit de gemeenten zonder raadscommissies, kan eventueel de transparantie van de besluitvorming en de politieke herkenbaarheid ten goede komen. Hier moet wel de kanttekening bij worden geplaatst dat het veelal details en uitvoeringstechnische kwesties betreft waardoor betwijfeld kan worden of dit de transparantie van de besluitvorming en politieke herkenbaarheid vergroot.

Het uitwisselen van allerhande technische informatie in de openbaarheid maakt de besluitvorming misschien juist ondoorzichtig en voor wat betreft uitvoeringskwesties zal het veelal niet over politieke standpunten gaan. Bovendien wordt met de uitwisseling van informatie in commissieverband de gelegenheid gecreëerd dat de raad zich mengt in de uitvoerende bevoegdheden van het college.

Agenderings- en besluitvormingsforum

De raadscommissies spelen een rol in de bepaling van de agenda van de raad. Een raadscommissie kan immers een voorstel van een portefeuillehouder teruggeven aan het college omdat het nog niet rijp zou zijn voor behandeling in de raad. Tevens wordt door middel van het hamerstukkensysteem de vergaderagenda van de raad mede gevormd.

Tot slot kan het aanmerken van agendapunten als hamerstuk beschouwd worden als een vorm van (verkapte) besluitvorming. Hoewel de raad het agendapunt alsnog als regulier punt kan behandelen in de raad, behelst het hamerstukkensysteem in feite een informele overdracht van bevoegdheden van de raad aan de raadscommissie.

Afwegingsforum

In de raadscommissies kan een afweging plaatsvinden van de “voors en tegens” van de voorliggende voorstellen. Deze afweging past in de lijn van het door MacRae (in Fischer en Forester, 1993:311) benadrukte proces van het kiezen van het beste voorstel uit alternatieven om een probleem op te lossen, waarvoor een systematische beschouwing van argumenten en tegenargumenten vereist is. Deze beschouwing kan plaatsvinden in de raadscommissies. Door enkele respondenten uit de gemeenten met raadscommissies is de functie van de raadscommissies als afwegingsforum geïllustreerd door de overtuiging dat raadscommissies nodig zijn voor zorgvuldige en weloverwogen besluitvorming. Tevens werd, met name vanuit Oosterhout, gemeld dat men een “rustmoment” mist tussen het moment van aanlevering van de raadsvoorstellen en de raadsvergadering. Voorts vreesden enkele respondenten het gemis aan mogelijkheden om standpunten van andere fracties bij de afweging van “voors en tegens” te betrekken zonder raadscommissies.

Laagdrempelig inspraakforum

Zoals uit het volgende hoofdstuk zal blijken, kunnen raadscommissies tevens een rol vervullen als laagdrempelig inspraakforum. De inspraakreacties van burgers kunnen betrokken worden bij de besluitvorming. Deze vorm van burgerparticipatie kan plaatsvinden binnen de raadscommissies, maar ook elders zoals zal blijken uit hoofdstuk 7.

Bovengenoemde rollen van de raadscommissies worden door de gemeenten Liesveld en Oosterhout op andere manieren dan via raadscommissies ingevuld.

De informatievoorziening tussen het college en de raad wordt in Liesveld en Oosterhout geregeld via ambtelijke bijstand, het verstrekken van schriftelijke informatie van het college aan de raad, opiniërende raadsvergaderingen en diverse informatieavonden. In Oosterhout is bij de evaluatie van het dualisme in juli 2003 aangegeven dat deze manier van informatieverstrekking via het ambtelijk apparaat beter verloopt dan voorheen via de raadscommissies. Bij de interviewronde werd echter wel enige kritiek geuit op de informatievoorziening van het college richting de raad, al werd een verbetering waargenomen. Door voor de informatievoorziening gebruik te maken van ambtelijke bijstand wordt de positie van de raad versterkt. De raad is door zelfstandig gebruik te maken van ambtelijke ondersteuning immers minder afhankelijk van het college voor wat betreft informatievoorziening en ondersteuning bij de voorbereiding van de besluitvorming.

Opvallend is de aandacht die door veel respondenten werd gevraagd voor een andere inrichting en voorbereiding van de raadsvoorstellen.

Deze wens illustreert de door Thomassen (1991:185) aangehaalde verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordigers om op basis van een afweging van rationele argumenten tot beslissingen te komen. Maar nog meer passen de opmerkingen over raadsvoorstellen met meer alternatieven, risicoparagrafen etc. in de lijn van de richtlijnen voor het publieke debat van MacRae (in Fischer en Forester, 1993:301) waarin heldere probleemformulering, feitelijke en voldoende informatie en het belang van alternatieven versus enkelvoudige voorstellen aan bod komen.

De respondenten hebben nagenoeg allemaal moeite met het bekritisieren of steunen van enkelvoudige opties zoals genoemd door MacRae. Veel respondenten verwachten dat een andere inrichting van de raadsvoorstellen, of het in een eerder stadium betrekken van de raad bij het opstellen ervan, het debat ten goede zal komen. Wellicht dat bij een andere inrichting van de raadsvoorstellen een systematische beschouwing van argumenten en tegenargumenten wordt bevorderd zoals bepleit door MacRae (in Fischer en Forester, 1993:311).

Het afstemmingsplatform wordt in Liesveld en Oosterhout door vele respondenten gemist sinds het afschaffen van de raadscommissies. Men probeert hierin wel te voorzien door middel van diverse informatieve overlegmomenten, maar naar een adequate oplossing voor dit probleem wordt nog gezocht. Daarbij is in Oosterhout discussie ontstaan rond de openbaarheid van dergelijke overlegmomenten in verband met de beoogde verbetering van de transparantie. Afweging van de voorstellen vindt sinds het wegvallen van de raadscommissies voornamelijk plaats binnen de eigen fractie en tijdens de voorbereidende of besluitvormende raadsvergaderingen.

Raadscommissies in de rol van voorspelbaarheids-, agenderings- en besluitvormingsforum vindt men in deze gemeenten overwegend ongewenst omdat men van mening is dat de raad de plaats is waar debat en besluitvorming dient plaats te vinden.

Besluitvorming vindt in de gemeenten zonder raadscommissies meer plaats aan de hand van debat. Al is door enkele respondenten aangegeven dat het debat nog verbetering behoeft en merken enkele respondenten uit de gemeenten met raadscommissies op dat ook daar een ontwikkeling richting debat is waar te nemen.

Aan de kwaliteitseisen voor democratische besluitvorming, zoals in paragraaf 6.1 zijn samengevat lijkt in de gemeenten zonder raadscommissies beter te worden voldaan. In de gemeenteraad vindt een openbare gedachtenwisseling plaats en gaat het naast argumentatie ook om overredingskracht en de bereidheid van deelnemers om hun mening aan te passen, zoals treffend is weergegeven aan de hand van een citaat van een respondent uit Oosterhout in paragraaf 6.2: "...Het gebeurt wel eens dat een andere fractie ons er in de raad van overtuigt dat we iets niet goed zien en dat we dan op dat moment in diezelfde vergadering van mening veranderen. Dat gebeurt, en daar is dat debat ook voor nodig natuurlijk".

In Barneveld is onduidelijkheid over de plaats waar het debat zou moeten plaatsvinden. In de raadscommissies is dat eigenlijk niet de bedoeling, maar is het toch weer beperkt toegestaan. Daarnaast is men ook overwegend ontevreden over het debat in de raad.

Ook in Oudewater heerst ontevredenheid over het debat, zowel in de commissies als in de raad, hoewel de respondenten wel tevreden zijn over het hamerstukstelsel.

Men gaat de vergadering in met voorafgenomen standpunten, luistert te weinig naar elkaars standpunten omdat men vooral nog op de portefeuillehouders gericht is en neemt vervolgens een besluit in de raad (en in Oudewater eigenlijk al in de commissie). Dat terwijl in de nadere Memorie van antwoord (Eerste Kamer, 2001-2002, 27751, nr. 10d:26) zoals aangehaald in paragraaf 3.4, is gesteld dat raadscommissies niet zelfstandig besluiten kunnen nemen, maar uitsluitend de vergaderingen van de raad kunnen voorbereiden.

In de praktijk blijkt ook geen sprake te zijn van voorbereiding van het raadsdebat door de commissies zoals genoemd in paragraaf 6.1.

Deze praktijk staat op gespannen voet met de kwaliteitseisen voor democratische besluitvorming. Er vindt namelijk te weinig openbare gedachtenwisseling, argumentatie en confrontatie van verschillende meningen plaats. Er zou geen uitwisseling moeten zijn van stellingnamen, maar deelnemers moeten er voor open staan zich te laten overtuigen door anderen. In de praktijk blijkt dat de standpunten in de beslotenheid van de fractievergaderingen worden geformuleerd en deze niet (mogen) worden aangepast. Daarbij speelt het fenomeen van de fractiediscipline een rol, waarvan bleek dat hiervan in de praktijk, in wisselende mate, sprake blijkt te zijn. De fractiediscipline vermindert over het algemeen, maar belemmert nog veelal het debat. Dit lijkt in de gemeenten met raadscommissies vaker voor te komen, mede in verband met de ruimere mogelijkheden voor afstemming in de fracties tijdens de aan de raad voorafgaande commissiecyclus.

Volgens de samengevatte criteria in paragraaf 6.1 zouden deelnemers aan het debat zich niet moeten laten leiden door een partijverbintenis. Het in paragraaf 2.2.2 aangehaalde deelnemen aan de raadsvergadering “zonder last en ruggespraak” zoals benadrukt door Gietelink (in Dubbelboer en Ramkema, 2000:13) blijkt onvoldoende te worden nageleefd.

Daardoor worden zijn bezwaren tegen het fenomeen van partijvorming en de praktijk van partij- en fractiediscipline geïllustreerd.

De procesgerichte werkwijze van de raadsvoorzitters alsmede gebrekkige inhoudelijke kennis en debatvaardigheden van raadsleden zijn daarnaast ook belemmerende factoren voor het debat. Deze bevindingen bevestigen de stelling van Van Kersbergen en Pröpper (1995:6) dat de kwaliteit van het debat onder andere samenhangt met de kwaliteit van de deelnemers en met de discussieregels, zoals genoemd in paragraaf 2.2.2.

6.7 Deelconclusie

De commissiemodellen vervullen verschillende rollen in het besluitvormingsproces. Deze rollen kunnen echter grotendeels worden overgenomen door de inzet van ambtelijke bijstand en het creëren van andere overleg- en informatiemomenten. Daarbij is afstemming tussen het college en de raad een belangrijk aandachtspunt.

De commissiemodellen zonder raadscommissies voldoen in hogere mate aan de eisen die aan democratische besluitvorming worden gesteld, voornamelijk waar het besluitvorming op basis van openbaar debat betreft, al behoeft dit nog wel verdere verbetering. Raadscommissies kunnen onduidelijkheid veroorzaken in het besluitvormingsproces omdat ze gelegenheid creëren tot inmenging in de bestuursbevoegdheden van het college en bovendien niet helder is waar en wanneer debat en besluitvorming dienen plaats te vinden. Daarmee komt de beoogde transparantere besluitvorming in het geding.

De huidige inrichting van de raadsvoorstellen, de werkwijze van de raadsvoorzitters en de vaardigheden van de raadsleden vormen tevens een belemmering voor het naleven van de kwaliteitseis van besluitvorming op basis van debat.

Hoofdstuk 7 Commissiemodellen en de relatie met burgers

7.1 Inleiding

De representatieve lokale democratie zou met de dualisering beter toegankelijk gemaakt moeten worden voor nieuwe vormen van participatie (Staatscommissie, 2000b:14). Op welke wijze dit gestalte moet krijgen, is door de Staatscommissie niet nader uitgewerkt. De commissie verwijst wel naar de versterking van de volksvertegenwoordigende rol van de raad door te benadrukken dat raadsleden actiever contacten moeten onderhouden met burgers om in samenspraak met hen tot maatschappelijke agendavorming te komen en minder tijd in de vergaderzaal moeten doorbrengen (Staatscommissie, 2000a:347).

Het representatieve stelsel behoeft aanvulling in de vorm van meer directe invloed van burgers en organisaties op de besluitvorming door middel van participatie zoals gesteld in de paragrafen 2.2.1 en 2.3. De lokale politiek zou hiervoor meer ruimte moeten bieden. Het zou volgens de in paragraaf 2.3.1 aangehaalde Derksen goed zijn om niet te zwaar op de representatieve democratie te blijven steunen, maar de mogelijkheden voor directe invloed van de burgers op het beleid te vergroten. De lokale overheid zou zich hier goed voor lenen. Lokale behoeften zijn het best in samenspraak met de burgers vast te stellen, waarbij Derksen zich afvraagt wat de lokale democratie anders is dan dat. Hij benoemt de gemeenteraad als democratisch platform van de gemeente en het belang van het directe contact tussen burgers en bestuur.

Het voorgaande sluit aan bij de responsiviteitseis, in paragraaf 2.2.2 door Van Kersbergen en Pröpper (1995:6) aangehaald als mede bepalend voor de kwaliteit van de democratie. De democratie is een stelsel waarin de regering duurzaam responsief is ten aanzien van de voorkeuren van de burgers volgens de door Thomassen (1991:46) aangehaalde politicoloog Dahl. Volgens Dahl zouden invloedsmogelijkheden gegarandeerd moeten worden.

Tot slot is in paragraaf 2.2.3 de responsiviteitseis benadrukt aan de hand van artikel 7 van de Gemeentewet waarin staat dat de raad de gehele bevolking van de gemeente vertegenwoordigt.

Om te onderzoeken welke rol de commissiemodellen vervullen ten aanzien van de participatie van burgers, het versterken van de volksvertegenwoordigende rol en het voldoen aan de responsiviteitseis, is tijdens de interviewronde aandacht besteed aan de betekenis van de commissiemodellen voor de relatie van het lokaal bestuur met de burgers.

De onderstaande interviewvragen zijn gesteld om een antwoord te vinden op deelvraag 5:

Deelvraag 5 *Wat betekenen de commissiemodellen voor de relatie van het lokaal bestuur met de burgers?*

Een samenvatting van veel gestelde vragen over de betekenis van de commissiemodellen voor de relatie van het lokaal bestuur met de burgers:

1. Hoe verloopt het spreekrecht in de commissie- en raadsvergaderingen?
2. Waarom hebben in de raadscommissies (geen) burgerleden zitting?
3. Hoe is de belangstelling van het publiek voor de commissie- en/of raadsvergaderingen?
4. Is de raadsvergadering zonder voorafgaande commissies aantrekkelijker voor de burgers?
5. Leidt het vergadermodel zonder raadscommissies tot meer openheid en herkenbaarheid voor de burgers?
6. Geven de raadscommissies inhoud aan de volksvertegenwoordigende rol?
7. Waarom zouden raadscommissies belangrijk zijn voor de burgers?
8. Kan de raadscommissie ook als burgerplatform worden ingezet?
9. Levert het nieuwe dualistische vergadermodel meer tijd op voor contacten met de burgers?
10. Hebben de veranderingen als gevolg van het dualisme al iets opgeleverd voor de burgers in uw gemeente?
11. In hoeverre wordt de lokale politiek in uw gemeente door de pers gevolgd?

7.2 Burgers in de raadscommissies

Participatie van burgers kan onder andere gestalte krijgen door het bieden van spreekrecht in de raadscommissies, zoals in het vorige hoofdstuk al is benoemd bij de rol van raadscommissies als laagdrempelig inspraakforum.

In Barneveld en Oudewater is spreekrecht voor burgers ingesteld in zowel de commissie- als raadsvergaderingen. Dit spreekrecht bestond in beide gemeenten al voor de invoering van het dualisme. In deze gemeenten is het spreekrecht beperkt tot geagendeerde onderwerpen.

De insprekers mogen de commissieleden toespreken, maar gaan niet met hen in discussie. De insprekers krijgen ook geen tweede termijn: "...Ze spreken de commissieleden toe en de commissieleden krijgen van de voorzitter de gelegenheid om vragen te stellen aan de inspreker. Dat is maar één termijn. Het is dus niet zo dat zij mee gaan doen aan de discussie. Op zich zeg ik, misschien is dat ooit een volgend traject waarbij de burgers aansluiten en meepraten, maar ik heb daar wel moeite mee hoor..."

Een andere respondent is het daar mee eens: "...Als je het meediscussiëren zou toelaten dan wordt het een babylonische spraakverwarring, van welles nietes enzo en daar komt geen eind aan..."

Ook de beperking tot geagendeerde onderwerpen blijkt gebaseerd te zijn op de vrees dat dan de "verkeerde" onderwerpen aan de orde worden gesteld door de burgers:

"...Algemeen spreekrecht? Ik weet dat niet goed. Je loopt het risico dat het dan zal gaan over van die klagerige onderwerpen. Van die boom en die auto's en ze rijden hier te hard etc...Als het iets zou zijn waardoor je ook de grote lijn naar boven zou kunnen halen dan graag. En meedenken over de toekomst, ja graag. Maar van die klagerige onderwerpen, dat moeten we niet hebben..."

"...Algemeen spreekrecht of een burgerkwartiertje? Dat hebben we wel overwogen. Dat staat natuurlijk wel heel sympathiek, van nou, laat de mensen maar komen en laat ze maar van alles en nog wat vragen. Dan krijg je zo'n rondvraagidee en dan kun je de mensen ook niet goed antwoorden. Terwijl wanneer dat onderwerp echt aan de orde is, dan kunnen mensen invloed uitoefenen. Want om mensen nou met veel poeha en zogenaamd een mooi instrument te geven van het is democratisch en weet ik wat, dan geef je ze eigenlijk, laat ik maar zeggen een fopspeen..."

In Barneveld en Oudewater is geen agenderingsrecht voor burgers ingesteld. Opvallend is dat dit in Barneveld op informele wijze toch mogelijk blijkt te zijn:

"...Nee, alleen geagendeerde onderwerpen. We moeten geen roepers hebben die zomaar over van alles en nog wat beginnen. Bij de agenda commissie kan ik wel voor burgers proberen om een onderwerp op de agenda te krijgen. –Op die manier hebben de burgers toch agenderingsrecht?– Jazeker, als een burger iets heeft, het moet natuurlijk wel een agendapunt van niveau zijn, maar dan is eigenlijk alles mogelijk".

De respondenten geven aan veel belang te hechten aan het spreekrecht. In Oudewater wordt weinig gebruik gemaakt van het spreekrecht. In Barneveld zijn er vrijwel iedere commissievergadering enkele insprekers. Dit was voor de invoering van het dualisme ook al geregeld het geval, maar de indruk bestaat dat het sinds de dualisering toeneemt.

De geïnterviewde commissievoorzitter stimuleert zelf het gebruik van het spreekrecht. Als hij door een burger benaderd wordt over een bepaalde (geagendeerde) kwestie, nodigt hij de burger of de belangengroepering uit om te komen inspreken in de raadscommissie. Eventueel vraagt hij ambtelijke ondersteuning bij het opstellen van het betoog van de burger.

Tevens werd het voorbeeld genoemd dat sportverenigingen door de CDA-fractie werden benaderd om te komen inspreken over een door de CDA-fractie ingediend initiatiefvoorstel over subsidiëring van topsport.

De respondenten vinden het spreekrecht in de raadscommissies erg belangrijk. Voornamelijk omdat de commissievergaderingen wat informeler verlopen en een lagere drempel zouden hebben voor burgers om in te spreken dan in de meer formele setting van de raad.

Tevens is door een respondent uit Oudewater gesteld dat in de commissievergaderingen meer mogelijkheden bestaan voor insprekers om de besluitvorming nog te beïnvloeden.

"...Een raadsvergadering is nogal formeel en strak en aan tijd gebonden, en daar kun je nog een ultieme poging doen om mensen anders te laten denken. Maar in zo'n commissie heb je veel meer beïnvloedingsmogelijkheden en dat realiseert men zich wel..."

Een andere respondent uit Oudewater vindt dat je met het afschaffen van de raadscommissies een belangrijk podium voor de burgers weg zou halen, voornamelijk omdat de drempel voor burgers om naar de wat informelere raadscommissies te gaan wat lager zou zijn.

Naast het spreekrecht is ook de aanwezigheid van burgers op de publieke tribune bij commissievergaderingen aan de orde geweest. In Oudewater is doorgaans weinig publiek aanwezig, maar afhankelijk van de geagendeerde onderwerpen komen burgers, verenigingen, besturen en andere belanghebbenden kijken. Sinds de invoering van het dualisme wordt daar nog geen toename van het aantal bezoekers waargenomen.

In Barneveld zijn meer bezoekers aanwezig, maar hierover zijn de meningen onder de respondenten verdeeld. Waar de ene respondent van mening is dat veel mensen aanwezig zijn, vindt de ander dat dit er weinig zijn. Een verandering in het aantal bezoekers sinds de invoering van het dualisme is niet gemeld, al merkt een respondent dat de burgers in de gaten lijken te hebben dat er iets veranderd is in de politiek. Deze respondent merkt dat belangengroeperingen vaker op de publieke tribune zitten. Dit kan wellicht mede te maken hebben met de actieve houding van de pers, waaraan in paragraaf 7.5 aandacht wordt besteed.

7.2.1 Raadscommissies als burgerplatform

Met verschillende respondenten is de suggestie besproken de raadscommissies in te zetten als een soort burgerplatform waarbij burgers worden uitgenodigd om mee te praten over diverse onderwerpen.

Een respondent vindt het wel een goed idee, maar ziet een bezwaar in de verschillende politieke opvattingen: "...We zitten natuurlijk wel met de verschillende politieke kleuren (...). De raad bestaat uit vijf politieke partijen met uiteenlopende opvattingen".

Een tweede respondent uit deze gemeente stelt dat de commissies nog niet zo ver zijn dat ze dergelijke activiteiten kunnen ontplooiën. Bovendien sluit deze respondent aan bij de voorgaande door te stellen dat de standpunten van de partijen daarbij in de weg staan en de raad en de commissies eigenlijk niet bestaan door deze verdeeldheid.

De burgers zouden volgens een andere respondent niet in de commissie uitgenodigd moeten worden: "...Nee, wij moeten de mensen niet uitnodigen in de commissies. Wij moeten als commissies naar de mensen toe, letterlijk en figuurlijk de boer op gaan...".

De vierde respondent vindt het een goed idee om bijvoorbeeld thema-avonden te houden in de raadscommissies om wat langer stil te staan bij bepaalde onderwerpen, maar meldt tevens dat men het al zo druk heeft met vergaderen.

Een respondent uit Barneveld beschouwt de commissievergaderingen al als burgerplatform omdat daar ingesproken kan worden. Daarnaast wees hij op informatieavonden die geregeld plaatsvinden over allerlei onderwerpen, waarbij ook vertegenwoordigers van diverse groeperingen uitgenodigd kunnen worden, maar dat gebeurt niet officieel in commissieverband. Een andere respondent uit deze gemeente gaat liever met de commissies op werkbezoek. De commissies zouden wel als burgerplatform ingezet kunnen worden, maar meer nog voor brainstormen met het college in een vroeg stadium over uiteenlopende onderwerpen:

"...Meer de rol richting de burgers zou dat kunnen zijn. Meer het horen van de burgers. Hoorzittingen houden in de kernen bijvoorbeeld, meer de burgerparticipatie. Ze moeten meer de boer op", stelt een andere respondent. Om te beginnen zouden eerst de reguliere commissievergaderingen op locatie gehouden moeten worden.

7.3 Burgerleden in de raadscommissies

In Oudewater waren al ruim voor de invoering van het dualisme burgerleden actief. In Barneveld is de mogelijkheid tot het benoemen van burgerleden met ingang van de huidige raadsperiode afgeschaft. In Oudewater wordt erg gehecht aan de inzet van burgerleden. Met name voor de kleinere fracties is deze ondersteuning erg belangrijk. Vooral eenmansfracties die naast de raad ook nog eens in drie raadscommissies zitting hebben, ondervinden veel steun van de burgerleden. De raadscommissies vindt men bovendien een goede kweekvijver voor toekomstige raadsleden. De burgerleden kunnen eerst een tijdje meedraaien in de raadscommissies en ervaren wat het werk precies inhoudt voordat zij eventueel raadslid worden.

De andere drie onderzoeksgemeenten hebben geen mogelijkheid tot het benoemen van burgerleden. Vanuit Barneveld geeft een respondent aan dat geen behoefte bestaat aan burgerleden: "...Het fenomeen burgerleden kennen wij hier in Barneveld niet. Fractievollers noemen wij dat, maar dat hebben wij afgeschaft. – *Waarom?* – Nou, de grote fracties hadden het punt niet dat ze die ondersteuning nodig hadden. En wij hebben ook gezegd, drie commissies met drie man, dat kunnen wij makkelijk aan. Het moet ook niet te groot worden, want anders wordt het één groot kippenhok. Je moet ook een stukje orde zien te bewaren...".

Twee andere respondenten uit Barneveld geven aan het jammer te vinden dat de mogelijkheid om burgerleden te benoemen is afgeschaft, voornamelijk vanwege de kweekvijverfunctie.

Tevens wordt het genoemd als manier om burgers meer te betrekken bij de lokale politiek en het verdelen van de werklast over meer mensen zodat meer tijd wordt gecreëerd om naar de burger toe te gaan: "...Ik vind het jammer dat er geen burgerleden meer zijn. Ik vind het namelijk heel belangrijk dat jonge of nieuwe mensen die de ambitie hebben om eventueel in de toekomst gemeenteraadslid te worden, dat ze dan via de commissies al wat kunnen oefenen zeg maar. Het is toch een vak wat je moet leren. In die commissies kun je op verschillende vakgebieden dan ervaring opdoen. En het is al moeilijk genoeg om mensen te vinden voor gemeenteraadswerk...".

"...Dat burgers meer betrokken raken bij de plaatselijke politiek is een van de voordelen, maar ook inderdaad het voor henzelf beoordelen of het raadslidmaatschap iets voor hen is en dan kunnen ze vervolgens ook op de lijst gaan staan. Dat kweekvijveridee, dat is absoluut ook een voordeel. Wat je hier wel hoort, en daar heeft men ook wel weer gelijk in, waarom zouden we dat doen, we zitten al met 29 raadsleden, dus we hebben genoeg mensen. Maar aan de andere kant klagen ze erover dat ze teveel vergaderen en meer naar de burger toe willen. Zo creëer je juist tijd om wat meer naar die burger te gaan...".

In Liesveld en Oosterhout zijn ook geen burgerleden. Dit onderwerp is niet bij alle respondenten aan de orde geweest, maar een respondent uit Oosterhout heeft daarover het volgende gezegd: "...Ze hebben dat hier nooit gewild, althans een meerderheid. De kleinere partijen wilden het hier wel. Ja, wij hebben er zelfs toen we wat groter waren altijd voor gestemd, maar er was een meerderheid in de raad die dat niet wilde. Ze waren daar mordicus tegen. Geen vreemde eenden in de bijt. Je bent raadslid of niet. En als je als eenmansfractie geen zin had om alle commissievergaderingen te bezoeken, nou dan kwam je maar niet...".

7.4 Burgers in de raadsvergaderingen

Burgers kunnen op diverse manieren bij de raadsvergaderingen betrokken zijn, bijvoorbeeld als inspreker of als toehoorder. De belangstelling van de burgers hiervoor is in het algemeen echter niet erg groot. In alle onderzoeksgemeenten kunnen burgers inspreken in de raadsvergaderingen.

Hoewel enkele respondenten uit Liesveld en Oosterhout zich kunnen voorstellen dat de drempel om in te spreken in de wat informelere commissievergadering lager kan zijn, hebben zij nog niet gemerkt dat hun nieuwe vergadermodel tot minder sprekers leidt.

In Liesveld konden sprekers in de voormalige raadscommissies niet alleen de commissieleden toespreken, maar de burgers werden uitgenodigd aan te zitten aan de vergadertafel en konden meediscussieren. Deze mogelijkheid bestaat niet meer in de raadsvergaderingen, hetgeen door een van de respondenten wordt betreurd omdat de informatie van en het contact met de burger op deze manier gemist wordt.

De burgers kunnen nu in de reguliere raadsvergaderingen inspreken in het burgerkwartier over niet geagendeerde onderwerpen en vervolgens over geagendeerde onderwerpen. Tevens kan men in de opiniërende vergaderingen spreken over specifieke onderwerpen die in de desbetreffende vergadering aan de orde zijn. Een duidelijke verandering in het aantal sprekers sinds de invoering van het dualisme is nog niet waar te nemen. De respondenten hebben het idee dat de mensen hoe dan ook komen inspreken als het een onderwerp is dat henzelf of hun vereniging direct aan gaat.

In Oosterhout hebben de burgers spreekrecht over geagendeerde onderwerpen in de raadsvergadering. Hiervan wordt veelvuldig gebruik gemaakt door burgers en instellingen.

Ook hier merkt men niet dat burgers een drempel ervaren om in de raad te komen inspreken:

"...Nou, die burgers in Oosterhout zijn mondig genoeg om in een raadsvergadering het woord te doen. Oké, sommige mensen vinden het eng, maar tot nog toe, degenen die daar zitten, die vertegenwoordigen meestal ook weer een groep mensen en die kunnen het beter vertellen dan menig raadslid hier in Oosterhout hoor, dat zijn gewoon slimme mensen die daar gaan zitten...".

In Barneveld maken nagenoeg iedere raadsvergadering burgers en diverse organisaties gebruik van het spreekrecht. In Oudewater wordt slechts enkele keren per jaar ingesproken in de raad. In deze beide gemeenten betreft het spreekrecht over geagendeerde onderwerpen en mogen de burgers de raad alleen toespreken en niet in discussie gaan.

Een respondent uit Oudewater deelde mee dat er wel spreekrecht is in de raad, maar dat het daar eigenlijk te laat is om in te spreken, de voorstellen zijn immers al behandeld in de voorafgaande commissievergaderingen en veelal als hamerstuk aangemerkt voor de raadsvergadering. In Oudewater wordt de inrichting van het spreekrecht binnenkort geëvalueerd bij een eerste evaluatie van de invoering van het dualisme.

De evaluatie van het spreekrecht wordt ook in Oudewater's buurgemeente Woerden ter hand genomen omdat daarover ontevredenheid heerst, zoals blijkt uit dit bericht: "...De raad weet zelden wie er over wat komt inspreken. Daar komt nog eens bij dat de regels nu een discussie verbieden. De spreker spreekt, een raadslid kan hooguit een verhelderende vraag stellen en na afloop is niemand tevreden. De inspreker al helemaal niet, want die verlaat meestal spoorloos het stadhuis, zonder dat iemand heeft uitgelegd wat er verder gaat gebeuren..." (*Serieuzer omgaan met insprekers*, Utrechts Nieuwsblad, 19 november 2003).

De belangstelling van burgers voor de raadsvergaderingen is verschillend in de onderzoeksgemeenten en over het algemeen (nog) niet groot.

Hoewel in Liesveld is aangegeven dat het debat in de raad op gang begint te komen en ook in Oosterhout meer gedebatteerd wordt in de raad, merkt men niet dat er meer mensen op de publieke tribune zitten. De respondenten antwoorden dat de burgers wel komen als het een onderwerp aangaande "hun straatje of achtertuin" betreft.

Volgens een andere respondent moet men ook niet gaan proberen de Tweede Kamer na te spelen om meer publiek te trekken: "...We zitten hier in een kleine gemeente en hier moeten gewoon dingen gebeuren. De inhoud is belangrijker dan de politiek..."

Een respondent licht toe waarom de belangstelling van de burgers zo gering is: "...Op de raadsagenda staat echt helemaal niks wat voor een gemiddelde burger interessant zou kunnen zijn..."

Ook in Oudewater is de belangstelling voor de raadsvergadering sinds het dualisme niet gegroeid. Er is weinig publiek bij de commissievergaderingen en bij de raadsvergaderingen nog minder. De raadsvergaderingen worden sinds kort via een regionale radiozender uitgezonden. Een respondent zegt daarover het volgende: "...Ik weet niet of het op deze manier uitzenden wel verstandig is. In de commissie vinden de grote debatten plaats, of nou ja, daar zou het moeten gebeuren. Die vergaderingen worden niet uitgezonden, maar goed, er moet een begin gemaakt worden..."

In Barneveld is een respondent van mening dat er wel sprake is van toenemende belangstelling, maar deze belangstelling bestond voor het dualisme ook al wel.

"...Ik verbaas me altijd dat er zoveel burgers op de publieke tribune zitten. Het is echt waar dat ik denk van mensen, mensen, nou ik zou allang naar huis gegaan zijn. En ze blijven tot half twaalf zitten...blijkbaar vindt men het toch interessant..."

Deze respondent is ervan overtuigd dat de burgers in de gaten hebben dat er iets veranderd is sinds het dualisme. De burgers zijn meer betrokken en kunnen hun belangen ook beter zelf naar voren brengen. Voorheen ging het meer via een raadslid of een fractie, maar nu komen de burgers zelf.

Een andere respondent vindt dat er niet veel publiek bij de raadsvergaderingen is, maar nuanceert zijn antwoord:

"...Er komen meer mensen op het moment dat er iets besproken wordt wat hen aangaat. Je ziet dat mensen beter georganiseerd naar het gemeentehuis komen. Ik zie ook dat groeperingen binnen de bevolking de raadsleden beter weten te vinden. –*Hoe komt dat?*– Omdat men nu ook ziet van het heeft zin. Hoe vaak ik vroeger niet gehoord heb, ach joh, dat is toch allemaal al beklonken, jij kunt je wel druk maken, maar dat is allemaal al rond. Soms was ik zelfs bang dat ze gelijk hadden, maar daar zijn dingen aan het veranderen en dat ziet de buitenwacht ook..."

Door een respondent uit Liesveld werd de situatie in de gemeente Amersfoort aangehaald als interessant om te volgen in het kader van de vernieuwing van het vergadermodel in de eigen gemeente: "...Er is daar een groep raadsleden die zich niet door argumenten laat overtuigen, wat hier gelukkig nog wel gebeurt, maar die zeggen gewoon, nou, wat staat er in de Amersfoortse Courant, wie zit er op de tribune, en ongeacht wat er van de kant van het college voor uitleg wordt gegeven, ik ben voor die tribune"

Enkele maanden na het interview met deze respondent, verscheen het opmerkelijke bericht in de krant dat de burgemeester van Amersfoort een groot deel van de publieke tribune in de raadzaal zou sluiten: "...De burgemeester geeft toe dat zij zich bij haar besluit mede heeft laten leiden door klachten over tumult in de zaal. Er is zelfs gesproken over beïnvloeding van de gemeenteraad door het publiek, omdat bij belangrijke bijeenkomsten de afgelopen maanden veelvuldig instemmend of afkeurend werd geklapt en geroepen" (*Burgemeester houdt niet van joelend publiek*, Utrechts Nieuwsblad, 19 november 2003).

Een dag later verscheen het bericht in dezelfde krant dat de burgemeester onder druk van de raad afziet van de sluiting van de tribune.

7.5 Aandacht van de pers voor de lokale politiek

In Barneveld wordt de politiek door de plaatselijke pers intensief gevolgd. Door een van de respondenten uit Barneveld werd benadrukt dat de actieve rol van de pers invloed heeft op de verhoudingen tussen de raad en het college. De plaatselijke politiek wordt kritisch gevolgd, waardoor de burgers op de hoogte zijn van wat er speelt en welke opvattingen het college en de raadsleden over bepaalde kwesties hebben. Vanuit Liesveld en Oosterhout werd gemeld dat de pers nog niet goed in de gaten heeft welke veranderingen sinds het dualisme hebben plaatsgevonden.

Een respondent uit Liesveld merkt hierover op: "...De pers snapt het nog niet helemaal. Men denkt nog in de oude machtsverhoudingen in plaats van dat men dus verbaasd gadeslaat(...). Op het moment dat de raad in werkgroepverband bijeen komt ontbreekt de pers. Dat vinden ze niet echt interessant. Kennelijk omdat daar nog niets concreets gebeurt...".

In Oosterhout volgt de pers de lokale politiek minder actief dan in de vorige raadsperiode waarin een bestuurlijke crisis plaatsvond. Vooral het dagblad "De Oosterhouter" besteedde volgens een respondent op een negatieve en confronterende wijze aandacht aan het lokaal bestuur. Daarnaast wordt via het wekelijkse radioprogramma "politiek café" veel aandacht besteed aan de lokale politiek omdat daar diverse discussies en een voorbespreking van de raadsvergaderingen plaatsvinden waarvoor diverse raadsleden worden uitgenodigd.

Een respondent zegt daarover het volgende: "Iedereen komt daar en daar wordt dan ook heel veel besproken. Dat zijn de bekende wandelgangen (...). Omdat het vaak een ontmoetingspunt is voor veel bestuurders, weet je ook dat daar gewoon heel veel standpunten worden bepaald...".

Een andere respondent meldt dat daar veel gedebatteerd wordt en dat het daar heel spannend kan zijn, maar voegt er direct aan toe dat het in de raad ook spannend kan zijn.

Een derde respondent uit Oosterhout beweert echter dat niemand naar die radiuitzendingen luistert. Volgens deze respondent is Oosterhout vooral afhankelijk van de schrijvende pers, waarvan de belangstelling vermindert. Dit zou te verklaren zijn door het feit dat het nu meer over de hoofdlijnen gaat en er minder smeuïge details naar buiten komen. Doordat de belangstelling van de pers afneemt, zou de politieke herkenbaarheid afnemen.

Vanuit Oudewater is gemeld dat de pers het lokaal bestuur niet actief volgt.

7.6 Commissiemodellen en de volksvertegenwoordigende rol

Veel besproken tijdens de interviewronde is de volksvertegenwoordigende rol die raadscommissies kunnen vervullen en de tijd die in gemeenten zonder raadscommissies vrijgemaakt kan worden voor de uitvoering van volksvertegenwoordigende taken.

In Oudewater is men van mening dat de raadscommissies meer aandacht zouden moeten besteden aan hun volksvertegenwoordigende rol. De raadscommissies zouden bijvoorbeeld thematische vergaderingen kunnen houden waarvoor burgers worden uitgenodigd. De commissies zouden echter ook zelf "de boer op kunnen gaan" en werkbezoeken brengen.

Al dit soort activiteiten hebben de raadscommissies tot op heden nog niet ondernomen.

Een respondent antwoordt dat dit er nog niet van gekomen is als gevolg van de zware agenda en ziet tevens bezwaren in de verschillende politieke kleuren die in de raadscommissie aanwezig zijn. Zoiets zou misschien beter als fractie ondernomen kunnen worden want het gaat toch om de kiezers. In de fractie van betrokken respondent worden enkele keren per jaar belangengroepen uitgenodigd om te komen praten, ook wel eens op locatie: "...Dat wordt dus heel lastig als je de partijpolitiek daarbij wilt uitschakelen, want tegelijkertijd verlies je dan ook je eigen informatiekanaal...".

Een respondent uit Barneveld ziet deze problemen niet en vindt dat het commissiewerk zich heel goed leent voor volksvertegenwoordigende activiteiten, ongeacht de diverse politieke standpunten: "...Ik denk dat je die uitdaging met elkaar aan moet gaan en niet daar moet willen verkondigen van kijk eens hoe goed ik ben (...). Ja, ik heb wel een partijdas, ik heb er geen moeite mee dat ze zien dat ik er ben (...) Maar ik denk dat je dan vooral moet proberen om informatie boven tafel te krijgen...".

Ook een respondent uit Oudewater vindt het geen probleem om met de gezamenlijke fracties in commissieverband naar de burgers toe te gaan: "...Nou en? Het gaat er dan toch nog niet om dat we ergens iets van vinden, maar om de informatie die we moeten krijgen. Vertel ons maar uw verhaal...".

Volgens deze respondent zou de commissievergadering in de vorm van een politiek café een goed idee kunnen zijn, beter nog dan thematische commissieavonden waarbij burgers worden uitgenodigd om mee te praten. Als grootste probleem ziet deze respondent echter de vraag wie het initiatief voor dergelijke activiteiten zou moeten nemen: "...Als de ene fractie het initiatief neemt, dan doet de ander niet mee. Dat is altijd het probleem...".

Een respondent uit Barneveld ondervindt hetzelfde probleem: "...Ja, ik zou als commissie ook wel gezamenlijk de boer op willen gaan, maar ik kan de fracties op dit moment nog niet zover krijgen. Men is nog een beetje op de fractie-solotoer, laat ik het maar zo zeggen ja...".

Volgens een andere respondent uit deze gemeente heeft deze houding mede te maken met de vrees dat andere fracties een punt scoren. Daarbij werd het voorbeeld aangehaald van het gezamenlijk bezoeken van een verkeersknelpunt in een van de kernen. Als aan de hand daarvan vervolgens een initiatiefvoorstel wordt in gediend door een fractie, dan zijn de andere partijen er niet voor, ook al is het wel een goed voorstel. Want: (...) "Pietje van partij X gaat er met een punt vandoor en we moeten zorgen dat hij zich er niet teveel mee gaat profileren...".

De derde Barneveldse respondent zou graag commissievergaderingen in de kernen willen houden om de politiek dichterbij de burgers te brengen en de burgerparticipatie te bevorderen.

Alle respondenten uit Barneveld en Oudewater geven aan dat de raadscommissies meer activiteiten in het kader van hun volksvertegenwoordigende rol zouden willen en moeten oppakken. Ze komen er echter niet aan toe omdat hun vergaderagenda zo vol is en omdat men problemen voorziet in verband met de fractiebinding.

In Liesveld en Oosterhout worden bij de opiniërende raadsvergaderingen en informatieavonden geregeld burgers en belangenorganisaties uitgenodigd om over de geagendeerde thema's mee te praten.

Een respondent uit Liesveld zag aanvankelijk de nieuw in te stellen raadscommissies als een belangrijk platform voor burgercontacten. Nu de raadscommissies zijn afgeschaft, kan de raad deze functie zelf vervullen. Deze respondent ziet de raad als marktplein:

"...En zelf zie ik de raad gewoon als marktplein, waarbij iedereen met iedereen praat, en je natuurlijk wel een soort communis opinio zou moeten vormen, daarvoor heb je dan toevallig die raadsleden. Hoe ze aan hun standpunten komen interesseert me niet zoveel, maar de straat praat en dat gebeurt via de raad. Dat vind ik een heel belangrijk punt. De raad als marktplein. En de raad moet zelf organiseren wie er op dat marktplein allemaal met hen gaan meepraten...".

Aan de respondenten uit Oosterhout en Liesveld is gevraagd of de raadsleden meer tijd besteden aan hun volksvertegenwoordigende rol nu de raadscommissies zijn afgeschaft.

Nagenoeg alle respondenten antwoordden dat de vergaderdruk sinds het afschaffen van de raadscommissies niet is afgenomen. De raad vergadert frequenter en er zijn nieuwe vergaderingen bij gekomen zoals de opiniërende raadsvergaderingen, informatieavonden en werkvergaderingen. Daarnaast heeft men in alle onderzoeksgemeenten veel extra vergaderingen bijgewoond die te maken hadden met de implementatie van de dualiseringsmaatregelen. Hierbij werd met name de voorbereiding van de nieuwe programmabegroting genoemd. Zodra het dualisme geheel is ingevoerd, verwacht men in ieder geval van die extra vergaderingen verlost te zijn.

In Liesveld en Oosterhout is men overwegend van mening dat naast de vergaderfrequentie ook de vergaderduur niet is afgenomen. Een van de respondenten denkt dat voor raadsleden, niet zijnde fractievoorzitters, de vergaderdruk wel is afgenomen. Daarnaast is deze respondent van mening dat de informatieavonden juist geen extra belasting vormen omdat je dan in één avond geïnformeerd wordt over een onderwerp waarover je anders thuis de stukken moet bestuderen: "...Een heel groot voordeel van informatieavonden is dat je vroeger dikke nota's kreeg en die worden nu tijdens zo'n informatieavond netjes toegelicht. Eigenlijk hoef je ze nog geneens meer te lezen. De kern van die nota's wordt daar dan verteld. Je kan ervoor kiezen of je leest hem helemaal thuis, of je gaat hier lekker achterover zitten en je kan nog wat vragen stellen...".

De respondenten uit de gemeenten met raadscommissies klagen aanzienlijk meer over de vergaderdruk, waardoor men onvoldoende aan de volksvertegenwoordigende rol toekomt.

Dit knelpunt wordt treffend geïllustreerd door de woorden van de burgemeester van Barneveld in zijn burgerjaarverslag van 2002:

"...Verder wil ik nog opmerken dat het dualisme juist is ingevoerd met de bedoeling de burger opnieuw te interesseren voor wat er zich in het gemeentehuis afspeelt. Maar ook wordt van raadsleden verwacht zich veel meer naar buiten te begeven en in contact te treden met de inwoners. Door de vele, lange vergaderingen, is het soms moeilijk deze doelstellingen te bereiken..."

7.7 Relatie met de burgers

De respondenten zijn gevraagd naar wat volgens hen de tot op heden ingevoerde veranderingen hebben opgeleverd voor hun relatie met de burgers. De reacties op deze vraag zijn wisselend, maar overwegend negatief zowel vanuit de gemeenten met als zonder raadscommissies. Tevens hebben veel respondenten geantwoord dat het eigenlijk nog te vroeg is om daar iets over te zeggen omdat nog slechts kort ervaring is opgedaan met het werken binnen het dualistische stelsel. Men is nog vooral bezig geweest met de vorm en is nog niet met de inhoud aan de slag gegaan. Door de implementatie van de diverse dualiseringsmaatregelen is men erg intern gericht geweest en nog niet aan de burger toe gekomen. Een andere mening is dat de beoogde veranderingen niet door een aanpassing van de structuur van het lokaal bewerkstelligd zou moeten worden, maar door een andere houding van de volksvertegenwoordigers. Tot slot zijn enkele respondenten uitgesproken negatief over de beoogde effecten van het dualisme omdat het dualisme een machtsspel zou uitlokken waardoor het bestuur gefrustreerd wordt. Men wijst het dualistische systeem aan als oorzaak van te weinig betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek: "...Het effect van de invoering van het dualisme in kleine gemeenten zoals Oudewater is volstrekt tegenstrijdig met de bedoeling de burger meer te betrekken bij de lokale politiek. Het dualisme leidt juist tot politiek navelstaren...". Een respondent uit Oosterhout wijst ook op een tekortkoming in het dualistische systeem: "...Wat ik mee zou willen geven is dat het dualisme juist tegenovergesteld de bedoeling het gevaar in zich bergt dat zich meer achter gesloten deuren gaat afspelen in plaats van minder... Omdat mensen de neiging hebben om elkaar maar even op te zoeken om het een en ander te regelen en het college de neiging heeft om dingen naar zich toe te trekken waar ze niet meer mee naar de raad toe hoeven, dan gaat het allemaal wat sneller. Dan wordt het juist onttrokken aan de burger..."

Vanuit Barneveld meldt een respondent dat hij twijfelt over de noodzaak van het dualisme in kleinere gemeenten omdat het vooral voor grotere steden zou zijn ontwikkeld: "Het dualisme is eigenlijk een oplossing, maar of het ook in elke gemeente even hard nodig was, is maar de vraag".

Een respondent uit Oosterhout heeft in het algemeen kritiek op structuurdiscussies: "...Ik vind dat er erg veel structuurdiscussies in ons land zijn. Ik heb nu zo vreselijk veel structuurdiscussies meegemaakt. De structuur wil je alleen maar veranderen om de cultuur te veranderen hè, maar verandering zit ook niet in een structuur. Dat zit in durven besturen. Ook dingen anders durven doen. En bestuurlijk Nederland is een heel traditioneel wereldje. Wat de boer niet kent, dat vreet ie niet...". De manier waarop je tot besluitvorming en het bestuur van je stad komt is volgens deze respondent niet belangrijk. Centraal staat het resultaat daarvan, het product.

Slechts enkele respondenten noemen niet de structuur, maar de opstelling van de volksvertegenwoordigers als bepalend voor verbetering van de relatie tussen burgers en bestuur. Een respondent uit Oudewater is van mening dat het bereiken van de gewenste effecten van dualisme een ander soort raadslid vereist: "...In het dualistische systeem moeten raadsleden vooral volksvertegenwoordiger zijn. We moeten niet meer meebesturen. Dit vereist een ander soort raadslid. Raadsleden die in de klei staan, als volksvertegenwoordiger en niet als bestuurder...Nu merk je nog dat raadsleden willen meebesturen".

Ook een respondent uit Liesveld ziet vooral een taak weggelegd voor de raadsleden:

"...Het dualisme maakt voor de burger geen ene fluit uit. Het werkt echt niet om de politiek dichterbij de burger te brengen. Het is de taak van de individuele raadsleden om de politiek dichterbij de burger te brengen. Dat heeft niets te maken met de structuur die je als gemeente verzint. Hoe je het ook inricht, de gemiddelde raadsvergadering is een draak om naar te luisteren als publiek... We zijn de vergaderingen juist met z'n allen aan het leegjagen, want het is heel technisch, heel afstandelijk geworden..."

Volgens deze respondent is dit probleem niet op te lossen door structuuraanpassingen. De oplossing is dat raadsleden de burgers meer moeten opzoeken, zoals bijvoorbeeld bij de voorbereidingen van opiniërende vergaderingen: "...Het is de verantwoordelijkheid van de politieke partijen zelf om de burgers bij de lokale politiek te betrekken. Uiteindelijk gaat het om democratische controle en draagvlak bij de kiezer. Er moet meer contact plaatsvinden tussen de kiezers en gekozenen. Iedere fractie moet dit zelf oppakken..."

In Barneveld is door twee respondenten het belang van een actieve rol van de volksvertegenwoordigers genoemd. Door hen wordt gemeld dat de raadsleden sinds de invoering van het dualisme beter zijn te bereiken en meer contacten zijn ontstaan met belangengroeperingen. De respondenten zeggen zich ervan bewust te zijn dat deze nauwere contacten met de burgers het gevaar van cliëntelisme met zich mee kan brengen. Een van de respondenten zegt dat hij daarom vooral het belang van de "gewone burger" die minder van zich laat horen zo goed mogelijk in de gaten probeert te houden.

Een respondent uit Liesveld benadrukt dat men zich voortdurend zou moeten realiseren dat we dit allemaal voor de burger doen: "...Ik denk dat het voor alle partijen van belang is om die burger in het oog te houden en de transparantie van processen. Je moet eigenlijk voortdurend wanneer je in het dilemma komt jezelf de vraag stellen, ben ik nu voor mezelf en de interne verhoudingen bezig, of waar deden we het ook alweer voor... Wanneer je jezelf die vraag stelt, dan kan er heel veel. Het komt bijvoorbeeld regelmatig voor dat je met overvolle agenda's zit, dan kun je wel weer in het traditionele systeem stappen, maar je kunt je ook afvragen welke veranderingen er mogelijk zijn..."

Het is opmerkelijk dat een aantal respondenten de contacten met de burger vanuit een uitgesproken negatieve invalshoek beschouwt:

"...Ik vraag me af of de burger eigenlijk wel geïnteresseerd is in de politiek. Als het niet zijn achtertuin raakt en zijn vuilnis wordt elke week opgehaald, de boompjes worden gesnoeid en het plantsoentje wordt gemaaid en hij klaagt gewoon over de hoogte van de belastingen of andere soorten zeikerige dingen over de gemeente... Wat ik hiermee wil zeggen is het volgende. Wat ik probeer als volksvertegenwoordiger is het volk te vertegenwoordigen, maar ik merk zo vreselijk weinig van het volk... De partijen zouden meer zelf op moeten pakken, maar partijen zijn denk ik niet meer in staat om dat te doen. We hebben te weinig polarisatie, te weinig mensen zijn politiek actief. Een smalle groep zegt het uiteindelijk voor de grote groep".

Een andere respondent merkt ook op dat de burgers meestal niet geïnteresseerd zijn: "...Als je er als burger niks te zoeken hebt, is die aandacht er ook niet. Alleen als bepaalde onderwerpen de burgers raken is die aandacht er wel".

Twee andere respondenten denken dat de burgers niet zitten te wachten op meer betrokkenheid: "...Het dualisme is een leerproces waarvan het effect uiteindelijk moet zijn dat je door al je activiteiten en je werkwijze de burger meer zou moeten betrekken en interesseren. En in hoeverre wil die burger daar nou eigenlijk altijd mee lastig gevallen worden?...".

"...Ja, we doen het zo dat de burgers het allemaal moeten merken. Maar wie wil het echt? Wie zit daar op te wachten? Wie zit te wachten op dit gezeur? De mensen willen gewoon dat het goed gaat in hun omgeving... De wereld in Oosterhout verandert echt niet zoveel doordat er hier gedualiseerd wordt en of we nou met of zonder commissies werken..."

Een andere respondent stelt tot slot het begrip "de burger" ter discussie: "...Ja, ze hebben het altijd over de burger hè, ja, wie is de burger. Als overheid ben je er voor de burger, dat is zo. Maar je doet het nooit goed, want geef je een vergunning aan de een, dan heeft de ander een probleem. Dus, je dient het algemeen belang en niet het individuele belang van een burger. Het is dus altijd moeilijk om te zeggen, voor de burger. Waar het mij om gaat is dat je als overheid goed uitlegt waarom je iets doet en hoe je daartoe komt. Dus transparant vertellen, waarom doe ik dit..."

De algemeen geformuleerde vraag tijdens de interviewronde of de dualistische werkwijze al iets heeft opgeleverd voor de verbetering van de relatie van het lokaal bestuur met de burgers, is overwegend negatief beantwoord, zoals blijkt uit de hiervoor genoemde reacties.

7.8 Analyse

De antwoorden van de respondenten zijn geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader betreffende burgerparticipatie, de volksvertegenwoordigende rol en de responsiviteit als kwaliteitseis voor het functioneren van de lokale democratie teneinde deelvraag 5 te kunnen beantwoorden.

Door burgers de mogelijkheid te bieden tot spreken in de raadscommissies en in de raad kan de burgerparticipatie bevorderd worden. Het spreekrecht past binnen de in paragraaf 2.2.3 door Thomassen (1991:46) aangehaalde Dahl die stelt dat de burgers hun preferenties individueel en via collectieve acties aan burgers en de regering kunnen laten weten.

Het spreekrecht kan ook worden gezien in het verlengde van de door Grunow e.a. (1995:8) aangehaalde vormen van beïnvloeding van het openbaar bestuur die relevant zijn voor het democratisch gehalte van een constitutie zoals het recht op inspraak. De in paragraaf 2.3.1 door Depla (1994:88) bepleitte vergroting van de invloed van de bevolking op de formele besluitvorming in de lokale politiek zou mede via het spreekrecht gestalte kunnen krijgen. Het spreekrecht past ook binnen het door Derksen (1995) in paragraaf 2.3.1 benoemde open overleg met de omgeving.

Van het spreekrecht wordt echter met name in de gemeenten Liesveld en Oudewater slechts beperkt gebruik gemaakt. Tevens neemt men een terughoudende attitude aan ten opzichte van een open gedachtenwisseling met de burgers. Zo is het spreekrecht in Barneveld, Oosterhout en Oudewater beperkt tot geagendeerde onderwerpen waarbij slechts beperkt sprake is van communicatie omdat de insprekers niet in gesprek mogen gaan met de raads- en commissieleden. Deze beperking staat op gespannen voet met de stelling van de door Fischer (1993:36) aangehaalde Dryzek dat er zo weinig mogelijk beperkingen voor participatie en het publieke debat zouden moeten zijn, zowel in normatieve als empirische zin.

Bij de commissiemodellen met raadscommissies lijken desondanks iets meer mogelijkheden voor burgerparticipatie te zijn gecreëerd omdat de raadscommissies een extra inspreekronde in een informelere setting bieden en in Oudewater ook burgerleden zitting hebben in de commissies. De gemeenten zonder raadscommissies hebben het verlies aan inspreekmogelijkheden echter gecompenseerd door de inspreekmogelijkheden te verruimen; in Liesveld kan ook over niet geagendeerde onderwerpen worden ingesproken en in Oosterhout geldt het agenderingsrecht voor burgers.

De "kweekvijverfunctie" van de raadscommissies is alleen in Oudewater aanwezig. Deze functie hoeft echter niet per definitie in een raadscommissie te worden ondergebracht. Het in paragraaf 4.7.4 genoemde project "raadsgasten" kan dezelfde functie vervullen.

De benoeming van burgerleden in de raadscommissies past goed in de lijn van het in paragraaf 2.3 aangehaalde actief burgerschap (Depla, 1994:88).

De nog immer geringe belangstelling van burgers voor de vergaderingen van de raad(scommissies) betreft zowel de commissiemodellen met als zonder raadscommissies, al lijkt Barneveld gezien de reacties van enkele respondenten daarop een uitzondering te vormen. Hoewel in het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat in Liesveld en Oosterhout meer debat plaatsvindt in de raad, heeft dit nog niet geleid tot meer belangstelling van de burgers. De lokale democratie zou onder andere door een bevordering van het openbare debat begrijpelijker en aantrekkelijker moeten worden voor de burgers volgens de Staatscommissie (2000b:14). Maar wellicht hebben de burgers nog niet in de gaten dat er iets veranderd is, evenals de pers.

De ter sprake gebrachte rol van de pers, sluit aan bij de bewering van Vis (1988:41) en Van Kemenade (1997) zoals genoemd in paragraaf 2.2.2, dat aandacht van de media belangrijk is voor het functioneren van de democratie. Het is opvallend dat juist in de gemeenten Barneveld en Oosterhout, waar de pers aandacht heeft voor de lokale politiek, veel gebruik wordt gemaakt van het spreekrecht. En in Barneveld, waar de pers de lokale politiek op de voet volgt, werd de meeste melding gemaakt van belangstelling van de burgers. Ten aanzien van het laatstgenoemde speelt een actieve rol van volksvertegenwoordigers ook een belangrijke rol gezien het voorbeeld van een Barneveldse commissievoorzitter en andere raadsleden die zelf actief burgers en organisaties benaderen om naar een commissie- of raadsvergadering te komen.

In Liesveld en Oosterhout vindt participatie van burgers plaats door middel van het uitnodigen van burgers en belangenorganisaties bij opiniërende raadsvergaderingen en informatieavonden om over geagendeerde thema's mee te praten.

Op dergelijke wijze wordt door de raadscommissies niet actief vorm gegeven aan participatie van burgers. De door Pröpper (2003:4) aanbevolen hoorzittingen om informatie te verzamelen vinden in de raadscommissies niet plaats. De raadscommissies benutten als burgerplatform zodat burgers over diverse thema's kunnen meepraten vinden veel respondenten wel een goed idee, maar daar blijft het dan ook bij. De raadscommissies nemen ook een passieve houding aan ten aanzien van de volksvertegenwoordigende rol. Juist deze rol zou met het dualisme versterkt moeten worden. De raadscommissies zouden in het verlengde van de drie hoofdrollen van de raad (kaderstellen, controleren en vertegenwoordigen van het volk) de raad ook moeten ondersteunen bij de uitoefening van volksvertegenwoordigende taken. Veel respondenten geven wel aan dat ze de intentie hebben om ook in commissieverband de volksvertegenwoordigende rol op te pakken, maar zetten dit niet om in daden.

De vergaderdruk en partijbinding staan hen daarbij in de weg. Terwijl het juist de bedoeling is om in het dualistische stelsel minder te vergaderen en meer tijd te besteden aan de volksvertegenwoordigende rol. Kennelijk wordt de vergaderdruk beschouwd als een gegeven en stelt men zich niet de in paragraaf 2.6.5 door de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls aangedragen vraag "waarom hebben we het hier überhaupt over?".

De vergaderdruk is tevens ten aanzien van de commissiemodellen zonder raadscommissies een punt. Hoewel minder dan in de gemeenten met raadscommissies, werd ook in Liesveld en Oosterhout door veel respondenten geklaagd over de vergaderdruk. Er is als gevolg van het overstappen op een model zonder commissies nog geen extra tijd vrijgekomen voor de uitoefening van de volksvertegenwoordigende rol. De implementatie van het dualisme zou daarvan een belangrijke oorzaak zijn.

De hierboven genoemde partijbinding zou geen belemmering moeten vormen voor de activiteiten van volksvertegenwoordigers, zoals aan de orde is geweest in paragraaf 6.4. Hier blijkt echter opnieuw dat in de praktijk strijdig wordt gehandeld met het principe dat volksvertegenwoordigers onafhankelijk en zonder last en ruggespraak te werk gaan, zoals genoemd door Gietelink (in Dubbelboer en Ramkema, 2000:13).

Het feit dat enkele respondenten de voorkeur geven aan het verrichten van volksvertegenwoordigende activiteiten in fractieverband omdat het om (potentiële) kiezers gaat, is tevens strijdig met de responsiviteitseis zoals nader belicht in paragraaf 2.2.3.

De raad vertegenwoordigt op grond van artikel 7 van de Gemeentewet immers de gehele bevolking van de gemeente. In de praktijk wordt nog geen gehoor gegeven aan de stelling van Elzinga (in Dubbelboer en Ramkema, 2000:130) dat gemeenteraden meer geïntegreerd moeten opkomen voor de belangen van de burgers.

Raadscommissies zouden zich goed lenen voor de uitoefening van de volksvertegenwoordigende rol. Raadscommissies zouden ter ondersteuning van de gemeenteraad hierbij de wensen en verlangens van de burgers kunnen inventariseren om beter te kunnen voldoen aan de responsiviteitseis, als een van de voorwaarden voor de kwaliteit van de lokale democratie, zoals gesteld door Van Kersbergen en Pröpper (1995:6). Responsiviteit is door voornoemde auteurs aangehaald als een kwaliteitseis die betrekking heeft op de uitkomst van democratische procedures. De raadscommissies zouden daarbij ondersteunend kunnen zijn aan de functie van de raad als democratisch platform van de gemeente door het directe contact tussen burgers en bestuur vorm te geven, zoals voorgesteld door Derksen (1995). De raad kan deze functie echter ook zelfstandig vervullen, getuige de stelling van een respondent uit Liesveld dat de raad gezien kan worden als marktplein, waarbij de raad zelf bepaalt wie er op dat marktplein met hen gaan meepraten (zie paragraaf 7.6).

Opvallend zijn de vele reacties van de respondenten over de vermeende onverschilligheid van de burgers. In paragraaf 2.2.1 is juist gesteld dat de positieve houding ten opzichte van het Nederlandse politieke stelsel en de bereidheid van burgers om te participeren kenmerkend zijn voor de democratie in ons land (Van Deth en Vis, 1995:11).

Wellicht is er nog weinig sprake van belangstelling van burgers omdat nog te weinig aandacht aan burgers wordt besteed gezien de hierboven beschreven passieve houding van de volksvertegenwoordigers. De te hoge verwachting van burgers kan ook een rol spelen volgens de stelling van Keman (in Van Kersbergen en Pröpper, 1995:65). De rol van de politieke burger zou volgens hem in toenemende mate zijn overgenomen door collectieve actoren, met name politieke partijen en belangengroeperingen. Daardoor kunnen de eisen aan de burgers niet te hoog worden gesteld en moeten de verwachtingen omtrent participatie niet te hoog zijn.

De reacties van de respondenten over de onverschillige houding van de burgers en het feit dat de agendapunten voor niet ingewijden moeilijk te volgen zijn, passen meer in de lijn van de kritiek van Castenmiller (1994:4) op de gedachte dat iedereen te allen tijde zou willen en kunnen deelnemen aan ingewikkelde besluitvorming. Het debat zal daardoor niet altijd voor een brede groep mensen toegankelijk zijn, zoals door Van Kersbergen en Pröpper (1995:5) wordt beoogd.

Gezien de stelling van Touraine (1994:27) dat betrokkenheid van de burgers een voorwaarde is voor het functioneren van de democratie, is de passieve houding van volksvertegenwoordigers en de berusting in de veronderstelling dat de burgers toch niet geïnteresseerd zullen zijn een punt van zorg.

De geringe belangstelling en betrokkenheid van de burgers lijkt vooral ook te maken te hebben met de opmerkingen van Derksen (1995) die zijn aangehaald in paragraaf 2.3.1. Lokale democratie veronderstelt volgens Derksen dat er iets te besturen valt en dat daarover binnen de lokale democratie beslissingen kunnen worden genomen. Als slechts verantwoording kan worden afgelegd voor het zorgvuldig naleven van rijksregels, verliest de lokale democratie haar betekenis en op termijn haar legitimiteit aldus Derksen. De opmerkingen van de respondenten dat de vergaderagenda's niet interessant zijn voor de burgers, dat het allemaal "te technisch" is geworden, dat het nog maar weinig over politieke onderwerpen gaat waarbij sprake is van polarisatie, dat het veel over details betreffende de uitvoering gaat en dat het lokaal bestuur niet zo veel invloed heeft op de wereld van de burgers bevestigen het door Derksen geschetste beeld dat er op lokaal niveau wellicht niet zoveel meer te besturen valt. De veronderstelde relatie tussen gemeente en gemeenschap zou volgens Derksen steeds minder aanwezig zijn als gevolg van toenemende maatschappelijke integratie op nationale schaal. Deze constatering zou mede een verklaring kunnen zijn voor het feit dat in alle onderzoeksgemeenten een overwegend negatief oordeel werd gegeven over de relatie tussen de burgers en het lokaal bestuur.

7.9 Deelconclusie

De commissiemodellen met en zonder raadscommissies hebben verschillende betekenissen voor de relatie van het lokaal bestuur met de burgers.

De modellen met raadscommissies kunnen meer participatiemogelijkheden voor burgers bieden door middel van een extra inspraakmoment voorafgaande aan de raadsvergadering, het opleiden van burgers tot raadsleden, het creëren van een platformfunctie voor interactie met burgers en het actief vormgeven aan de volksvertegenwoordigende rol. Deze participatiemogelijkheden kunnen echter ook op andere manieren dan binnen raadscommissieverband georganiseerd worden.

De raadscommissies nemen een passieve houding aan ten opzichte van de burgers en bieden de raad geen ondersteuning bij de uitoefening van de volksvertegenwoordigende rol.

Vergaderdruk en partijbinding staan initiatieven op het gebied van burgerparticipatie en

volksvertegenwoordiging in de weg. Daardoor wordt onvoldoende voldaan aan de responsiviteitseis.

De commissiemodellen zonder raadscommissies bieden de burgers een aantrekkelijker debat in de raad, maar (nog) geen extra tijd voor de volksvertegenwoordigende rol.

De commissiemodellen hebben sinds de invoering van het dualistische stelsel nagenoeg geen verbetering in de relatie met de burgers bewerkstelligd.

Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk wordt aan de hand van de deelconclusies van de hoofdstukken 5 tot en met 7 de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord.

Hoofdvraag: In hoeverre is het functioneren van raadscommissies binnen de lokale democratie veranderd als gevolg van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur?

Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen, vindt een korte beschouwing plaats van de beantwoording per deelvraag, mede aan de hand van de analyses en deelconclusies uit de hoofdstukken 5 tot en met 7.

Na deze beschouwing vindt beantwoording van de hoofdvraag plaats, gevolgd door enkele aanbevelingen.

De beschouwing per deelvraag vindt plaats langs de lijn van de “driedeling” van het onderzoek in het verlengde van de door de Staatscommissie met de dualisering beoogde verbeteringen van het lokaal bestuur:

- 1) door middel van ontvlechting van posities en bevoegdheden;
- 2) wordt beoogd de lokale besluitvorming transparanter te maken en de herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum van politieke besluitvorming te vergroten;
- 3) waardoor de lokale democratie voor de burgers begrijpelijker en aantrekkelijker zou moeten worden.

Deze driedeling in de beantwoording van de vragen, komt overeen met de in paragraaf 2.1 genoemde kwaliteitseisen voor de lokale democratie aan de hand waarvan het functioneren van de commissiemodellen beoordeeld is: een heldere verhouding tussen het volksvertegenwoordigend en besturend orgaan, transparante besluitvorming (op basis van openbaar debat) en responsief bestuur.

Bij de beantwoording van de deelvragen en de hoofdvraag worden enerzijds de ontvlechting van de posities en bevoegdheden van de raad betrokken en anderzijds het functioneren van de commissiemodellen conform twee van de drie hoofdrollen van de raad (kaderstellen en controleren) in het kader van de beoogde versterking van de positie van de gemeenteraad.

Daarnaast is bij de rol die de commissiemodellen kunnen vervullen in het besluitvormingsproces het openbare debat betrokken als kwaliteitseis voor het functioneren van de lokale democratie.

Tot slot zijn bij de betekenis van de commissiemodellen voor de relatie van het lokaal bestuur met de burgers de mogelijkheden van participatie, de responsiviteitseis en de beoogde verbetering van de volksvertegenwoordigende rol van de raad betrokken.

Met de dualisering wordt beoogd enerzijds het functioneren van het lokale representatieve democratische stelsel te verbeteren en anderzijds meer toegang te bieden voor nieuwe vormen van participatie (Staatscommissie, 2000b:14). Daarom is bij de beantwoording van de deelvragen en de hoofdvraag enerzijds gelet op de wijzigingen in de structuur en cultuur van de commissiemodellen als onderdeel van de verbetering van de representatieve lokale democratie en anderzijds op de mogelijkheden voor burgerparticipatie binnen de commissiemodellen en de relatie met de burgers in het algemeen. Het was daarom noodzakelijk om voor de beantwoording van de deelvragen en de hoofdvraag te inventariseren aan welke vereisten de (lokale) democratie zou moeten voldoen, wat de diverse opvattingen zijn ten aanzien van representatie versus participatie, welke voorwaarden worden gesteld aan democratische besluitvorming en responsiviteit van het democratische stelsel. Daarbij zijn ook de ontwikkelingen binnen de lokale democratie betrokken.

Alvorens het verkennende onderzoek naar het functioneren van de commissiemodellen in enkele gemeenten in Nederland heeft plaatsgevonden, is in beeld gebracht welke wijzigingen de Wet dualisering gemeentebestuur beoogt ten aanzien van het functioneren van de lokale democratie in het algemeen en de raadscommissies in het bijzonder. Daarnaast is geïnventariseerd welke commissiemodellen in de praktijk kunnen worden onderscheiden en welke variëteiten zich daarbinnen globaal voordoen.

8.2 Beoogde wijzigingen als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur en de commissiemodellen in de praktijk

Deelvraag 1: Welke wijzigingen beoogt de Wet dualisering gemeentebestuur ten aanzien van het functioneren van de lokale democratie in het algemeen en de raadscommissies in het bijzonder?

In de hoofdstukken 2 en 3 is de beantwoording van deze eerste deelvraag uitgebreid aan de orde geweest bij de beschrijving van de gevolgen van de Wet dualisering gemeentebestuur voor de lokale democratie en de raadscommissies die daarbinnen opereren.

De wijzigingen komen er op neer dat de posities en bevoegdheden van de gemeenteraad en het college ontvlochten moeten worden en de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie van de raad versterkt moet worden. De algemene positie van de raad ten opzichte van het college moet versterkt worden.

De raadscommissies zijn als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur een instrument van de raad bij de voorbereiding van de besluitvorming en kunnen daartoe overleg voeren met het college. De wetgever heeft de gemeenten veel vrijheid gegeven bij de invulling van de algemene taakomschrijving voor raadscommissies in de Gemeentewet dat raadscommissies de besluitvorming van de raad voorbereiden en daartoe overleg kunnen voeren met het college respectievelijk de burgemeester. Een nadere toelichting op deze algemeen geformuleerde taakomschrijving leert dat de rol van de raadscommissies in het verlengde ligt van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van de raad.

De ontvlechting van de posities moet ook in de werkwijze van de commissies tot uitdrukking komen. Tevens geeft de Wet dualisering gemeentebestuur gewijzigde voorschriften ten aanzien van de samenstelling en het voorzitterschap van de raadscommissies. In commissies die door de raad zijn ingesteld mogen geen collegeleden zitting hebben en andersom geldt dat in commissies die door het college zijn ingesteld geen raadsleden zitting mogen hebben. Deze wijziging heeft tot gevolg dat het commissievoorzitterschap, voor de dualisering veelal ingevuld door een lid van het college, vervuld moet worden door een raadslid. Vervulling van het voorzitterschap door een raadslid zou een zelfstandige positie van de gemeenteraad moeten bevorderen.

Deelvraag 2: Welke commissiemodellen kunnen in de praktijk worden onderscheiden?

De beschrijving vanaf paragraaf 3.8 en verder in hoofdstuk 3 biedt een overzicht van de commissiemodellen die in de praktijk kunnen worden onderscheiden.

Gebleken is dat de meeste gemeenten sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur opnieuw raadscommissies hebben ingesteld, terwijl een kleine 8% van de gemeenten deze commissies heeft afgeschaft.

Ten aanzien van de raadscommissies zijn twee hoofdmodellen te onderscheiden, namelijk het raadsmodel en het commissiemodel. Bepalend voor de keuze tussen deze twee hoofdmodellen is de verhouding tot de raad. In het raadsmodel zijn de raadscommissies puur voorbereidend en vooral gericht op informatievoorziening. Het politieke debat wordt vervolgens in de raad gevoerd. Bij dit commissiemodel worden in de raadscommissies geen politieke stellingen betrokken.

In het commissiemodel ligt het primaat bij de raadscommissievergadering. In de commissie wordt het politieke debat gevoerd. Dit leidt ertoe dat de belangrijkste functie van de raad besluitvormend is. Binnen deze hoofdmodellen zijn meerdere variaties mogelijk. Waar aan de ene kant van het spectrum gemeenten zijn die gekozen hebben voor het commissiemodel, komen aan de andere kant van het spectrum gemeenten voor die de raadscommissies juist hebben afgeschaft. Gemeenten die voor de laatstgenoemde variant hebben gekozen, beogen hiermee veelal het debat terug te brengen in de raad, één duidelijk platform voor besluitvorming te creëren en de vergaderdruk te verminderen.

Het commissielandschap laat voorts naast variëteit veel overeenkomsten zien, onder andere in het veel voorkomende model van drie raadscommissies waarbij voor een indeling naar een algemeen, "hard" en "zacht" taakveld is gekozen.

8.3 Het functioneren van de commissiemodellen conform de beoogde dualistische verhoudingen

Deelvraag 3: In hoeverre functioneren de commissiemodellen conform de beoogde dualistische verhoudingen?

De commissiemodellen met raadscommissies functioneren onvoldoende conform de beoogde dualistische verhoudingen omdat namelijk gebleken is dat de werkwijze van de raadscommissies in de onderzoeksgemeenten nog veel monistische kenmerken bevat. De commissiemodellen zonder raadscommissies functioneren iets beter conform de beoogde dualistische verhoudingen dan de commissiemodellen met raadscommissies.

De raadscommissies dragen door de vervlochten posities en onvoldoende ondersteuning van de raad bij zijn kaderstellende en controlerende rol niet bij aan een versterking van de positie van de gemeenteraad. De verhouding tussen het volksvertegenwoordigend en het besturend orgaan is niet helder. Dit geldt voor beide commissiemodellen, maar in sterkere mate voor de commissiemodellen met raadscommissies. Vanuit de onderzoeksgemeenten met raadscommissies is dan ook vaker melding gemaakt van een situatie van rolverwarring, in enkele gevallen aangeduid als machtsstrijd.

In de gemeenten met raadscommissies is veelvuldig sprake van vervlechting van posities en bevoegdheden. Voorbeelden hiervan zijn onder andere het regelen van de instelling, de samenstelling en de voorzitterschappen (die in handen zijn van de coalitiepartijen) van de raadscommissies bij de collegeonderhandelingen, een inhoudelijk sturende rol van de commissievoorzitters, agenda's die nog voornamelijk door het college worden bepaald, een staande uitnodiging voor het college, binding aan een collegeprogramma en het sturen van de fracties en de commissievergaderingen door de portefeuillehouders.

In de gemeenten zonder raadscommissies zijn ook voorbeelden aangetroffen van vervlechting van posities en bevoegdheden, al is dit wel minder dan in de gemeenten met raadscommissies. In een enkel geval bleek de afschaffing van de raadscommissies bij de collegeonderhandelingen te zijn geregeld, komt het voor dat wethouders bij de fractievergaderingen aanwezig zijn en is in een van beide gemeenten zonder raadscommissies sprake van binding van de raad aan een collegeakkoord.

Ondanks deze monistische kenmerken is in alle onderzoeksgemeenten beweging in de verhouding coalitie-oppositie waar te nemen als gevolg van het ontstaan van gelegenheidscoalities rond diverse onderwerpen. Deze beweging wordt in drie van de vier onderzoeksgemeenten echter gematigd door binding van de raad aan een collegeprogramma.

De raadscommissies worden onvoldoende aangewend voor ondersteuning van de raad bij de uitoefening van de kaderstellende en controlerende rol. Het feit dat de ondersteuning bij deze hoofdrollen van de raad zo slecht uit de verf komt, lijkt verband te houden met de collegemonische kenmerken die nog veelvuldig aanwezig zijn in de onderzoeksgemeenten, zowel in de gemeenten met als in de gemeenten zonder raadscommissies. Hoewel eerder is opgemerkt dat zich in de onderzoeksgemeenten zonder raadscommissies iets minder vervlechting van posities voordoet, is vanuit de gemeenten zonder raadscommissies echter ook kritiek geuit op de controlerende rol van de gemeenteraad.

De vervlechting van posities via de raadscommissies belemmert de zelfstandigheid van de raad. De raadscommissies bieden de lokale volksvertegenwoordiging geen versterking bij het uitoefenen van zijn hoofdtaken. De positie van de gemeenteraad lijkt zelfstandiger en sterker te zijn in de gemeenten zonder raadscommissies. De gemeenteraad maakt immers eigen afwegingen, wordt niet via raadscommissies gestuurd door het college, houdt zich meer met de hoofdlijnen bezig waardoor minder sprake is van rolverwarring of bevoegdheidendiscussies, maakt zelfstandig gebruik van informatiekanalen (via ambtelijke bijstand) en opereert meer als een eenheid zonder verkokering via de commissies. De versterking van de positie van de raad zonder raadscommissies blijkt in de onderzoeksgemeenten echter nog wel verdere ontwikkeling te behoeven.

De beoogde heldere verhouding tussen het volksvertegenwoordigend en besturend orgaan zoals deze als gevolg van de dualisering zou moeten ontstaan behoeft in alle onderzoeksgemeenten verbetering, maar in sterkere mate in de onderzoeksgemeenten met raadscommissies.

8.4 De rol van de commissiemodellen in het besluitvormingsproces

Deelvraag 4: Welke rol vervullen de commissiemodellen in het besluitvormingsproces?

Raadscommissies kunnen verschillende rollen vervullen in het besluitvormingsproces: informatieplatform, voorspelbaarheidsforum, afstemmingsplatform, agenderings- en besluitvormingsforum, afwegingsforum en laagdrempelig inspraakforum. Deze rollen kunnen echter grotendeels worden overgenomen door de inzet van ambtelijke bijstand en het creëren van andere overleg-, inspraak- en informatiemomenten.

Afstemming tussen het college en de raad behoeft daarbij bijzondere aandacht.

Commissiemodellen zonder raadscommissies voldoen beter aan de voorwaarde van besluitvorming op basis van debat. Bovendien is in deze modellen duidelijk waar het debat dient plaats te vinden: in de raad als enig en herkenbaar besluitvormingsforum. De besluitvorming verloopt daardoor transparanter en de herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum van politieke besluitvorming is groter. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de met het dualisme beoogde transparantere besluitvorming en het vergroten van de herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum van politieke besluitvorming.

Bij de commissiemodellen met raadscommissies heerst verwarring over de plaats van het debat en de besluitvorming. In de onderzoeksgemeente met raadscommissies en een hamerstukkensysteem zou het debat in de commissies moeten plaatsvinden, maar er is nauwelijks sprake van debat omdat men voornamelijk vooringenomen standpunten mededeelt en veel met details in plaats van de grote lijnen bezig is. Het hamerstukkensysteem leidt in deze gemeente tot verkapte verschuiving van de besluitvormingsbevoegdheid van de raad. Het hamerstukkensysteem zou de raad meer ruimte moeten geven voor debat over grotere onderwerpen. Echter, ook het debat in de raad wordt door de meeste respondenten als onvoldoende beoordeeld. De vraag rijst wat er dan eigenlijk nog gebeurt in de raad. De raadscommissies lijken de functie van de raad te hebben uitgehold. De besluitvorming verloopt in de gemeenten met raadscommissies ook minder transparant omdat dit onvoldoende op basis van debat plaatsvindt. Daarnaast vormen de verschillende raadscommissies geen eenduidig herkenbaar forum van politieke besluitvorming.

Fractiediscipline blijkt in alle onderzoeksgemeenten een belemmerende factor te zijn voor het debat. Vanuit de gemeenten met raadscommissies is hiervan vaker melding gemaakt. Door de fractiediscipline durft men niet tot een open uitwisseling van gedachten en argumenten te komen. Alles moet namelijk eerst met de fractie overlegd worden. In de gemeenten met raadscommissies werd wel melding gemaakt van vermindering van de fractiediscipline, maar bij nadere toelichting bleek dat vooral bedoeld werd op een onafhankelijker koers als fractie ten opzichte van de wethouder en niet op een onafhankelijke opstelling van de volksvertegenwoordigers zelf. De aan de raadsvergadering voorafgaande commissieronde lijkt een extra mogelijkheid te bieden om de volksvertegenwoordigers te binden aan een fractiestandpunt. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat de in de commissieronde vernomen standpunten van andere fracties voorafgaand aan de raadsvergadering besproken worden in de eigen fracties. Het ter vergadering tot een standpunt komen aan de hand van een debat is een verschijnsel dat alleen vanuit de onderzoeksgemeenten zonder raadscommissies is gemeld.

De huidige inrichting van de raadsvoorstellen, de werkwijze van de raadsvoorzitters en de vaardigheden van de raadsleden kunnen tevens een belemmering vormen voor het debat. De raadsvoorstellen zouden zo ingericht moeten worden dat ze het debat stimuleren. Hierbij is veelvuldig genoemd dat deze onder andere meer informatie, alternatieven en een risicoparagraaf zouden moeten bevatten zodat een betere beschouwing van argumenten en tegenargumenten kan plaatsvinden. De raadsvoorzitters zouden het debat de ruimte moeten geven en de debatvaardigheden en de kwaliteit van de raadsleden in het algemeen behoeven verbetering.

Tot slot behoeft het debat ook in de gemeenten zonder raadscommissies verdere ontwikkeling.

8.5 Commissiemodellen en de relatie van het lokaal bestuur met de burgers

Deelvraag 5: Wat betekenen de commissiemodellen voor de relatie van het lokaal bestuur met de burgers?

De commissiemodellen met raadscommissies kunnen meer participatiemogelijkheden voor burgers bieden door middel van een extra inspraakmoment voorafgaande aan de raadsvergadering, inbreng van burgers en opleiding tot raadsleden faciliteren bij de inzet van burgerleden, het creëren van een platformfunctie voor interactie met burgers en het actief vormgeven aan de volksvertegenwoordigende rol. Voor dergelijke participatiemogelijkheden behoeft echter niet per definitie het instituut raadscommissie te worden opgericht.

De raadscommissies ondersteunen de raad niet bij de uitoefening van de volksvertegenwoordigende rol en nemen een overwegend passieve houding aan ten opzichte van contacten met burgers.

Hoewel de commissiemodellen zonder raadscommissies de burgers een aantrekkelijker debat bieden in de raad, is in de onderzoeksgemeenten zonder raadscommissies (nog) geen sprake van meer belangstelling van burgers en vrijgekomen extra tijd voor de volksvertegenwoordigende rol. Vergaderdruk en partijbinding staan initiatieven op het gebied van burgerparticipatie en volksvertegenwoordiging in de weg. De commissiemodellen hebben sinds de invoering van het dualistische stelsel nagenoeg geen verbetering in de relatie met de burgers bewerkstelligd. De lokale democratie lijkt voor de burgers nog niet begrijpelijker en aantrekkelijker te zijn geworden.

Door de raadscommissies niet in te zetten voor volksvertegenwoordigende taken, laat de gemeenteraad een belangrijke mogelijkheid tot ondersteuning en versterking van de eigen positie onbenut. Tevens wordt onvoldoende gebruik gemaakt van de potentiële burgerplatformfunctie van de raadscommissies. Het spreekrecht wordt teveel beperkt waardoor te weinig interactie met de burgers plaatsvindt. In de gemeenten zonder raadscommissies is nog steeds sprake van vergaderdruk in plaats van meer tijd voor de volksvertegenwoordigende rol, al is de vergaderdruk in de gemeenten met raadscommissies hoger. Vanuit de onderzoeksgemeenten zijn geen concrete initiatieven gemeld om de vergaderdruk te verminderen. Het is opvallend dat veel respondenten de dualistische structuuraanpassingen en de als ongeïnteresseerd veronderstelde burger aanhalen als redenen waarom de lokale democratie nog niet boeiender en aantrekkelijker is geworden voor de burger. De geringe belangstelling en betrokkenheid van de burgers kan verband houden met de in hoofdstuk 7.8 genoemde ontwikkeling van centralisatie en toenemende maatschappelijke integratie op nationale schaal. De door respondenten genoemde vergaderagenda's die niet interessant zijn voor de burgers, het feit dat het allemaal "te technisch" is geworden, dat het nog maar weinig over politieke onderwerpen gaat waarbij sprake is van polarisatie, dat het veel over details betreffende de uitvoering gaat en dat het lokaal bestuur niet zo veel invloed heeft op de wereld van de burgers bevestigen het door Derksen geschetste beeld dat er op lokaal niveau wellicht niet zoveel meer te besturen valt.

Dit neemt niet weg dat de commissiemodellen iets kunnen betekenen voor de relatie van het lokaal bestuur met de burgers. Gebleken is immers dat via de commissiemodellen met en zonder raadscommissies mogelijkheden gecreëerd kunnen worden om lokale behoeften in beeld te krijgen door een democratisch platform in te richten.

8.6 Eindconclusie

Aan de hand van de deelvragen die in de voorgaande paragrafen beantwoord zijn, kan tot slot een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag.

Hoofdvraag: In hoeverre is het functioneren van de raadscommissies binnen de lokale democratie veranderd als gevolg van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur?

In het functioneren van de raadscommissies hebben zich als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur veranderingen voorgedaan. De raadscommissies zijn sinds de dualisering instrumenten van de raad geworden bij de voorbereiding van de besluitvorming door de raad. De taak van de raadscommissies is niet langer gericht op het verlenen van advies en bijstand aan het college, maar ligt in het verlengde van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van de raad. Deze veranderingen hebben in de onderzoeksgemeenten geleid tot aanpassing van het commissiestelsel. Binnen deze aanpassingen zijn de beoogde dualistische verhoudingen, ondersteuning van de gemeenteraad bij de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol, transparantere besluitvorming, betere herkenbaarheid van het lokaal bestuur en een begrijpelijker en aantrekkelijker lokaal bestuur voor de burgers nog onvoldoende tot stand gekomen. In de onderzoeksgemeenten zonder raadscommissies is wel een sterkere tendens waar te nemen richting meer dualistische verhoudingen en transparantere besluitvorming op basis van debat in de gemeenteraad als duidelijk herkenbaar besluitvormingsforum dan in de onderzoeksgemeenten met raadscommissies.

8.7 Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen zijn enerzijds gericht op verbetering van het functioneren van de raadscommissies ten behoeve van de perfectionering van het democratisch bestuur en anderzijds op verbetering van de participatiemogelijkheden voor burgers. De aanbevelingen volgen de driedeling van het onderzoek en hebben achtereenvolgens betrekking op de dualistische verhoudingen tussen de raad en het college, een transparant besluitvormingsproces op basis van openbaar debat en de relatie met de burger. De aanbevelingen kunnen grotendeels tevens toegepast worden op de commissiemodellen zonder raadscommissies. In de deelconclusies is immers geconstateerd dat ook in de gemeente zonder raadscommissies de dualisering van de verhoudingen, de transparantie van de besluitvorming en de relatie met de burgers verbetering behoeven. Voor de uitvoering van de meeste aanbevelingen is niet per definitie de aanwezigheid van het instituut raadscommissie vereist.

8.7.1 Aanbevelingen dualistische verhoudingen

Laat de raadscommissies eigen adviescommissies van de raad zijn

Met name bij de commissiemodellen met raadscommissies zijn de rollen van de raad en het college nog in aanzienlijke mate vervlochten. Om een betere ontvlechting te bewerkstelligen moet de gemeenteraad zich ervan bewust worden dat de raadscommissies eigen adviescommissies zijn en minder inmenging van het college toestaan. Om een bewustwordingsproces op gang te brengen kunnen de raadscommissies bijvoorbeeld experimenteren met vergaderingen zonder portefeuillehouders en zal in ieder geval de staande uitnodiging voor de portefeuillehouders moeten vervallen.

Het college moet op zijn beurt de raadscommissies er meer op aanspreken zodra zij zich mengen in de bestuursbevoegdheden. Het overleg met het college in de raadscommissies moet meer het karakter krijgen van een open gedachtenwisseling (brainstormen) met de portefeuillehouders over de te stellen kaders in plaats van voornamelijk de verdediging van collegevoorstellen. Om een dualistische werkwijze in de raadscommissies te bewerkstelligen dienen de raadscommissies tot slot een actievere houding aan te nemen ten aanzien van de agendering en te waken voor het behandelen van agendapunten op detailniveau. Het verzamelen van (technische) informatie ten behoeve van de voorbereiding van raadsbesluiten dient niet in de raadscommissies maar zoveel mogelijk via gebruikmaking van het recht op ambtelijke bijstand plaats te vinden.

Ondersteun als raadscommissies de raad bij de kaderstellende en controlerende rol

De gemeenteraad zou de raadscommissies meer moeten inzetten ter versterking van de eigen positie door in de raadscommissies meer vorm en inhoud te geven aan de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol (laatstgenoemde rol komt bij de aanbevelingen betreffende de relatie met de burgers aan de orde).

De kaderstellende rol kan mede versterkt worden door het opstellen van een eigen raadsprogramma en termijnagenda door de raad, te vertalen in een werkprogramma voor de raadscommissies. Tevens kan in de raadscommissies een open gedachtenwisseling plaatsvinden met de portefeuillehouders over de te stellen kaders. De controlerende rol kan meer vorm krijgen door de portefeuillehouders in de raadscommissies om verantwoording te vragen en voortgangsrapportages te bespreken. Om de controle gestructureerd op te pakken zou iedere raadscommissie een eigen controleprogramma kunnen opstellen.

8.7.2 Aanbevelingen transparant besluitvormingsproces

Stel de verhouding van de raadscommissies tot de raad vast

Om onduidelijkheid over de plaats van het debat en besluitvorming te voorkomen moet de gemeenteraad een keuze maken omtrent de verhouding van de raadscommissies tot de raad en de taken die de raadscommissies ten behoeve van de raad moeten uitvoeren. De taken die de raadscommissies moeten uitvoeren ten behoeve van de voorbereiding van de besluitvorming van de raad, moeten door de raad worden geformuleerd en opgedragen worden aan de raadscommissies.

De raad moet bepalen waar het debat en de besluitvorming plaatsvinden. Het is belangrijk dat ook de burgers weten welke functie de raadscommissies hebben en waar de besluiten worden genomen.

Neem als volksvertegenwoordiger eigen verantwoordelijkheid

Lokale volksvertegenwoordigers moeten zich meer bewust zijn van het feit dat zij een eigen verantwoordelijkheid hebben, zonder last moeten stemmen en de gehele bevolking van een gemeente vertegenwoordigen. Een minder partijgebonden opstelling bevordert het debat en het als raad(scommissie) gezamenlijk of als raad(scommissie)lid individueel oppakken van de volksvertegenwoordigende rol.

Als ervoor gekozen wordt in de raadscommissies te debatteren ter voorbereiding op de besluitvorming in de raad, dan moet daadwerkelijk uitwisseling van argumenten plaatsvinden in een open discussie.

Bewonder het debat door middel van de raadsvoorstellen

Om een systematische beschouwing van argumenten en tegenargumenten in de vorm van een openbaar debat te bevorderen, moeten de raadsvoorstellen alle informatie bevatten die voor deze beschouwing noodzakelijk is. Daarbij dienen zo mogelijk alternatieven te worden uitgewerkt alsmede een risicoparagraaf te worden toegevoegd zodat voor de volksvertegenwoordigers duidelijk is wat de consequenties zijn van de verschillende keuzen. De raadscommissies kunnen in een vroegtijdig stadium ondersteuning bieden bij het inventariseren van de keuzevraagstukken en alternatieve kaders.

8.7.3 Aanbevelingen relatie met de burgers

Zet de raadscommissies in voor volksvertegenwoordigende taken

De volksvertegenwoordigende rol kan in de raadscommissies gestalte krijgen door een actievere houding aan te nemen richting de burgers. Dit kan door bijvoorbeeld werkbezoeken af te leggen of de burgers te raadplegen over onderwerpen die de commissie op de agenda zou moeten plaatsen en hoorzittingen te organiseren om de mening van burgers over bepaalde onderwerpen in beeld te krijgen. Voor ondersteuning bij deze volksvertegenwoordigende taken kunnen eventueel burgerleden ingezet worden om de raadsleden te ontlasten. De vergaderdruk die de raadscommissies leggen op de volksvertegenwoordigers moet verminderd worden om meer tijd vrij te maken voor de volksvertegenwoordigende rol. Beperking tot de hoofdlijnen (onder andere door het delegeren van bestuursbevoegdheden aan het college en agendering conform de dualistische competenties) en intensiever gebruik van ambtelijke bijstand bij de voorbereiding van de besluitvorming van de raad kunnen hieraan bijdragen.

Maak van de raadscommissies een burgerplatform

De raadscommissies dienen ingericht te worden als een ontmoetingsplaats voor burgers met het bestuur. Commissieleden kunnen actief burgers en organisaties benaderen om van gedachten te komen wisselen over bepaalde onderwerpen. Het spreekrecht in de raadscommissies dient daarbij zo ruim mogelijk te worden ingericht om daadwerkelijke interactie tussen burgers en bestuur mogelijk te maken. De vergaderingen van de raadscommissies moeten daarvoor laagdrempelig van karakter zijn en zo mogelijk ook op locatie plaatsvinden. Op deze manier kunnen ideeën, wensen en meningen van de burgers geïnventariseerd worden ten behoeve van de responsiviteit van het lokaal bestuur.

Deze aanbevelingen zijn gericht op verbetering van het functioneren van de raadscommissies, gebaseerd op de knelpunten die zijn geconstateerd in de onderzoeksgemeenten. Indien de raadscommissies er niet in slagen om conform de dualistische verhoudingen de gemeenteraad daadwerkelijk te ondersteunen bij zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol, dan kan de meerwaarde van het instituut raadscommissie voor het functioneren van de lokale democratie ter discussie worden gesteld.

De positie van de gemeenteraad lijkt namelijk door de raadscommissies, op de manier waarop ze nu functioneren, niet te worden versterkt, maar juist verzwakt.

In dat kader zou nader onderzoek naar aanleiding van de deelconclusie dat de positie van de gemeenteraad zelfstandiger en sterker lijkt te zijn in de gemeenten zonder raadscommissies opheldering kunnen verschaffen.

Overzicht geraadpleegde literatuur en documenten

- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 21 februari 2003, Rapport *Dualisme uit de Steigers*, Eerste jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls.
- Boogers, M., 2002, Trendstudie landelijke dualisme-enquête 2002 in: *Binnenlands Bestuur*, 11 januari 2002.
- Bosch, J.A.P.M. van den e.a., 2002, *Raadsleden info 2002*, 's-Gravenhage, Elsevier bedrijfsinformatie bv.
- Bosch, J.A.P.M. van den, 2003, *Dualisering gemeenten, van uet naar praktijk*, 's-Gravenhage, VNG-uitgeverij.
- Burgemeester houdt niet van joelend publiek*. Utrechts Nieuwsblad, 19 november 2003.
- Castenmiller, P., 1994, *Oncerschillige democratie, betrokkenheid bij de lokale politiek*, Amsterdam, Het Spinhuis.
- Daemen, H., Schaap, L., 2000, *Citizen and City, developments in fifteen local democracies in Europe*, Delft, Eburon.
- Denters, S.A.H., Jong, H.M., Tijn, E. van, Wierenga, H., 1994, *De lokale democratie bedreigd?*, Bussum, Coutinho.
- Denters, S.A.H., Jong, H.M. de, Schobben, R.J.P., Reussing, G.H., 1995, *Decentrale democratie*, Enschede, Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente.
- Denters, S.A.H., Geurts, P.A.T.M., 1998, *Lokale democratie in Nederland, Burgers en hun gemeentebestuur*, Bussum, Coutinho.
- Denters, S.A.H., Klok, P.J., Visser, M.A., 2001(a), *De rollen herverdeeld? Dualisering van het gemeentebestuur en de relatie gemeenteraad –college van burgemeester en wethouders, een tussenrapportage*, Project Duale Gemeenten, Van Poelje Instituut (INDEGO), Faculteit der Bestuurskunde Universiteit Twente.
- Denters, S.A.H., Kolk, H. van der, Birkenhager, E., Jong, H. de, Loots, M., Noppe, R., 2001(b), *Aan het hoofd der gemeente staat ...*, een onderzoek naar de werking van het formele gemeentelijke bestuursmodel ten behoeve van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, Van Poelje Instituut (INDEGO), Faculteit der Bestuurskunde Universiteit Twente.
- Denters, S.A.H., Klok, P.J., Visser, M.A., 2001, *De raad beoordeeld!*, Oordelen van lokale opinieleiders en bestuurders over de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging, een tussenrapportage, Van Poelje Instituut (INDEGO), Faculteit der Bestuurskunde Universiteit Twente.
- Denters, S.A.H., Kolk, H. van der, maart 2000, *De raad als randverschijnsel?*, *Bestuurskunde, Themnummer Lokale Democratie*.
- Denters, S.A.H., Dam, M.J.E.M. van, Korsten, A.F.A., maart 2000, *Het voortdurende debat*, in: *Bestuurskunde, Themnummer Lokale Democratie*.
- Denters, S.A.H. e.a., december 2001(d), *De gemeentelijke democratie na "Elzinga"*, in: *Bestuurskunde*.
- Depla, P., Monasch, J., 1994, *In de buurt van politiek, handboek voor vernieuwing van de lokale democratie*, Amsterdam, Wiarda Beckman Stichting/Centrum voor Lokaal Bestuur.
- Derksen, W., 1995, *De bereikbare overheid; over de leer van het binnenlands bestuur*, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de leer van de gemeente aan de rijksuniversiteit te Leiden.
- Derksen, W., maart 2000, *Dualisme in drie gedaanten*, *Bestuurskunde, Themnummer Lokale Democratie*.
- Derksen, W., 2001, *Lokaal Bestuur*, Derde druk, Elsevier bedrijfsinformatie bv.

- Deth, J.W. van, Vis, J.C.P.M., 1995, *Regeren in Nederland, Het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*, Assen, Van Gorcum.
- Dölle, A.H.M., Elzinga, D.J., 1993, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I*, Groningen, Wolters-Noordhoff bv.
- Duchateau, N.C., Lok, K.J., 1994, *De gemeente werkt: een bestuurlijk juridische oriëntatie*, Leiden, Stenfert Kroese.
- Dubbelboer, N. en Ramkema, H., 2000, *Ten einde raad, een zoektocht naar nieuwe vormen van lokale democratie*, Amsterdam, Instituut voor Publiek en Politiek.
- Elzinga, D.J., 2002, Gemeentelijk commissiestelsel op de helling, in *Binnenlands Bestuur* 11 januari 2002.
- Fischer, F. en Forester J., 1993, *The argumentative turn in policy analysis and planning*, U.S.A., Duke University Press.
- Flierman, A.H., maart 2000, De gemeente vernieuwt, in: *Bestuurskunde, Themnummer Lokale Democratie*.
- Gemeente Almere, september 2003, *Dualisering in beeld*, verslag dualisering afscheidssymposium Ig Caminada.
- Gemeente Barneveld, burgerjaarverslag 2002.
- Gemeente Liesveld, burgerjaarverslag 2002.
- Gemeente Oosterhout, burgerjaarverslag 2002.
- Gemeente Oosterhout, april 2003, Nota en voorstel evaluatie dualisme.
- Gemeente Oudewater, burgerjaarverslag 2002.
- Gemeente Oudewater, december 2003, Besprekingsstuk discussieavond evaluatie dualisering.
- Grunow, D., Hennekens, H.P.J.A.M., Jong, H.M. de, Ruiters, D.W.P., 1995, *Lokale democratie vergeleken*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink.
- Kemenade, J. van, 1 februari 1997, Gladiatoren, knikkers en de pers, *De Volkskrant*.
- Kersbergen, K. van en Pröpper, I.M.A.M., 1995, *Publiek debat en democratie*, 's-Gravenhage, Sdu.
- Kievid, J. de, 1996, *Democratie, ideaal en uerbarstige werkelijkheid*, Bussum, Coutinho.
- Korsten, A.F.A., Toonen, T.A.J., 1988, *Bestuurskunde, Hoofdfiguren en kernthema's*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese.
- Lokaal Bestuur, maart 2003, *Een jaar dual werken*, diverse reportages over een jaar dualisme in de praktijk.
- Lutters, A., 2003, *Duale Eigen-wijs-heden*, Maastricht.
- Majone, G., 1989, *Evidence, argument & persuasion in the policy process*, New Haven and London, Yale University Press.
- Memorie van Antwoord en Nadere Memorie van Antwoord op het voorontwerp Wet dualisering gemeentebestuur, Eerste Kamer, 2001-2002, 27751 nr. 10 b en nr. 10d.

Memorie van Toelichting op het voorontwerp Wet dualisering gemeentebestuur, Tweede Kamer, 2000-2001, 27751, nr. 3.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, augustus 2002, *De eerste klap is een daalder waard*, Evaluatie eerste fase invoering Wet dualisering gemeentebestuur.

Nota naar aanleiding van het verslag inzake de Wet dualisering gemeentebestuur, 17 augustus 2001, Tweede Kamer, 2000-2001, 27751, nr. 6.

Partners en Pröpper, juli 2003, *Aanbevelingen en succes- en faalfactoren dualisering gemeenten*, Vught.

Pröpper, I.M.A.M., Litjens, B.P.E.A., Kessens, H., Kock, T., Project Duale Gemeenten (PDG), mei 2001, *Dromen van de zee*, Tussenrapportage over afspraken in projectgemeenten en leerervaringen uit procesbegeleiding van het PDG.

Pröpper, I.M.A.M., 1 februari 2002, Burgers hoeven niet te weten wat dualisering is, in *Binnenlands Bestuur*.

Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, maart 2001, *De cultuur van dualisering*, reactie op het voorontwerp van de Wet dualisering gemeentebestuur.

Raad voor het openbaar bestuur, mei 2002, *Het openbaar bestuur in de Grondwet*, Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I.

Serieuzer omgaan met insprekers, Utrechts Nieuwsblad, 19 november 2003.

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000(a), *Dualisme en lokale democratie*, rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 's-Gravenhage, Samson.

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000(b), *De gemeente vernieuwt*, verkorte uitgave rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 's-Gravenhage, Samson.

Thomassen, J.J.A., 1991, *Hedendaagse democratie*, Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink.

Tops, P.W., 1994, *Moderne regenten, Over lokale democratie*, Amsterdam/Antwerpen, Atlas.

Tops, P.W., maart 2000, *De cultuur van het lokaal bestuur*, *Bestuurskunde*.

Tops, P., Zouridis, S., 2003, *De binnenkant van politiek*, Amsterdam/Antwerpen, Atlas.

Touraine, A., 1994, *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Librairie Arthème Fayard.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2001, Handreiking *Concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten*.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, maart 2002(a), Handreiking *Bestuursbevoegdheden in een dualistisch stelsel*.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, april 2002(b), Handreiking *Commissies in het dualistische stelsel*.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2002(c), Handreiking *Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad*.

Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2002(d), *Pionieren met Dualisme*, overzicht van activiteiten van de Vernieuwingsimpuls in de periode oktober 2000-april 2002, 2002, 's-Gravenhage, VNG Uitgeverij.

Vis, J.C.P.M., 1988, *Politiek en democratie, Een inleiding*, Groningen, Wolters-Noordhoff.

Wijk, W. van, Konijnenbelt, W., Male, R.M. van, 1999, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag, Elsevier bedrijfsinformatie bv.

Wetten: Gemeentewet, Grondwet, Voorontwerp Wet dualisering gemeentebestuur, Voorontwerp Wet dualisering medebewindsbevoegdheden, Wet dualisering gemeentebestuur.

Websites: www.bestuurskunde.nl
www.binnenlandsbestuur.nl
www.Gemnet.nl
www.minbzk.nl
www.vernieuwingsimpuls.nl
www.vng.nl

Websites gemeenten:

Abcoude, Albrandswaard, Alkmaar, Ameland, Amerongen, Amersfoort, Assen, Barneveld, Beverwijk, Borsele, Bunnik, Coevorden, Delft, De Marne, De Ronde Venen, Den Helder, Deventer, Doesburg, Doetinchem, Dordrecht, Driebergen-Rijsenburg, Dronten, Ede, Eersel, Eindhoven, Emmen, Enschede, Ferwerderadeel, Geertruidenberg, Gouda, Haarlem, Hardenberg, Harderwijk, Haren, Heemskerk, Heerenveen, Heerlen, Het Bildt, Hoom, Houten, Huizen, Liemeer, Liesveld, Lisse, Loenen, Maasdonk, Margraten, Menterwolde, Nieuwegein, Nijmegen, Oosterhout, Oostflakkee, Oss, Oudewater, Renswoude, Ridderkerk, Roermond, Schermer, Sittard-Geleen, Sneek, Someren, Stadskanaal, Strijen, Terschelling, Tiel, Tilburg, Tytsjerksteradiel, Uden, Urk, Valkenburg, Venray, Vlissingen, Wassenaar, Westervoort, Wijdemeren, Winsum, Woensdrecht, Zandvoort, Zutphen, Zwolle.

Overzicht respondenten

Gemeente Barneveld:

De heer W. Burgering	burgemeester
De heer drs. A. Komdeur	hoofd afdeling Bestuur en Management Ondersteuning (2 ^e deel interview i.v.m. verhindering burgemeester)
De heer G. van den Hengel	fractievoorzitter VVD
De heer A. van Heusden	raadslid CDA, tevens voorzitter raadscommissie Grondgebied
De heer H.F.B. van Steden	raadsgriffier

Gemeente Liesveld:

De heer A.M. Janse	fractievoorzitter SGP/ChristenUnie
De heer mr. drs. B. Koelewijn	burgemeester
Mevrouw I. Moens-Bats	raadsgriffier
De heer C. van der Vlist	fractievoorzitter CDA

Gemeente Oosterhout:

Mevrouw W.H. Huijbregts-Schiedon	burgemeester
De heer A. Kastelijns	fractievoorzitter Gemeentebelangen
De heer mr. E.J.J.A.M. Scholtens	raadsgriffier
De heer M.F. Velds	fractievoorzitter D66

Gemeente Oudewater:

De heer P. Boere	fractievoorzitter PvdA
Mevrouw mr. K.C. Dallinga-Ritman	raadsgriffier
Mevrouw M.C.A.A. Ruigrok-Verreijt	burgemeester
Mevrouw G.M. Scherpenzeel	raadslid De Onafhankelijken, tevens voorzitter raadscommissie Bestuur en Middelen

