

Grenzen overschrijden met dualisering

Een vergelijking tussen Nederland,
Duitsland, Engeland en Italië

COLOFON

Deze publicatie is een uitgave van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie.
De Vernieuwingsimpuls biedt deze informatie ook aan via de website
www.vernieuwingsimpuls.nl

Opdrachtgever:

Projectbureau Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie:
mevrouw dr. R.H.J. Lenten
mevrouw drs. L.D. Lemmens
de heer drs. C.S. Springveld
de heer mr. Chr. L. de Vlieger

Met dank aan:

de heer A. Knevel, de heer drs. M. Verbeek en de heer mr. H.R. Westra,
regioconsulenten van de Vernieuwingsimpuls

Auteurs:

dr. L. Schaap en prof. dr. A.B. Ringeling van het Centre for Local Democracy (EUR)

Met medewerking van:

mevrouw dr. F. Gains (Engeland), dr. A. Gianoli (Italië), dr. S. Gissendanner en dr. N.
Kersting (Duitsland)

Ontwerp omslag:

Martijn van der Nat, Balyon grafische vormgeving bv, Zoeterwoude

Vormgeving binnenwerk:

Transparant, Hans Emeis, Den Haag

THESAURUS VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

Thesaurustermen: bestuurlijke vernieuwing; dualisme; bestuurscultuur

ISBN: 90 12 11368 7

NUR: 823

© Sdu Uitgevers, Den Haag 2006
www.sdu.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel de auteur en de uitgever het boek met de uiterste zorg hebben samengesteld, kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor een eventuele onvolledigheid of onjuistheid, dan wel de gevolgen daarvan. Aan de tekst van deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	7
1 Inleiding	9
1.1 Leren van buitenlandse ervaringen	9
1.2 Aanpak van het onderzoek	10
1.3 Opzet van het boek: leeswijzer	12
<i>Literatuurlijst</i>	14
2 Dualisering in Nederland	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Het gemeentebestuur tot 2002: monisme met dualisme	15
2.3 Advies van de Staatscommissie	19
2.4 De besluiten van de wetgever	22
2.5 De praktijk: wat loopt (niet) goed	25
2.6 Afsluiting	32
<i>Literatuurlijst</i>	34
3 Ontwikkelingen in de lokale democratie in West-Europese landen	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Staatstradities in West-Europa	38
3.3 De agenda: internationale vraagstukken	40
3.4 Reacties in theorie en bestuurspraktijk	42
3.5 Problemen voor de lokale democratie in West-Europa	44
3.6 Tendensen in de lokale democratie in West-Europa	45
3.7 Afsluiting en vooruitblik	48
<i>Literatuurlijst</i>	50
4 Duitsland, dualiseren na de hereniging	53
4.1 Inleiding	53
4.2 Het Duitse binnenlands bestuur	53
4.3 Het lange hervormingsproces sinds 1990: van monisme naar dualisme	56
4.4 Redenen voor de hervormingen	58
4.5 Effecten: algemeen	59
4.6 Raad en bestuur: Götterdämmerung van de raadsmeerderheid?	60
4.7 Burger en bestuur	64
4.8 Raad en ambtelijke organisatie	67
4.9 Afsluiting	68
<i>Literatuurlijst</i>	69

5	Engeland, dualiseren als optie	73
5.1	Inleiding	73
5.2	Het Engelse binnenlands bestuur	73
5.3	Hervormingen: van besturen door commissies naar één bestuur	75
5.4	Redenen voor de hervormingen	79
5.5	Effecten: algemeen	82
5.6	Raad en bestuur	83
5.7	Burger en bestuur	85
5.8	Raad en ambtelijke organisatie	87
5.9	Afsluiting	88
	<i>Literatuurlijst</i>	89
6	Italië, dualiseren in woelige tijden	91
6.1	Inleiding	91
6.2	Het Italiaanse binnenlands bestuur	91
6.3	Hervormingen van de jaren negentig	92
6.4	Redenen voor het hervormingsproces	97
6.5	De effecten van de hervormingen: algemeen	99
6.6	Raad en bestuur	103
6.7	Burger en bestuur	104
6.8	Raad en ambtelijke organisatie	105
6.9	Afsluiting	106
	<i>Literatuurlijst</i>	107
7	Analyse en conclusies	109
7.1	Inleiding	109
7.2	Redenen voor de hervormingen	111
7.3	Karakter van de hervormingen	113
7.4	Ervaringen met de dualisering	116
7.5	Lessen voor de dualisering in Nederland	121
7.6	Hoe nu verder met het Nederlands binnenlands bestuur	124
7.7	Afsluiting	128
	<i>Literatuurlijst</i>	130
	Bijlagen	
A	Summary	133
B	Aantal raadszetels per gemeenteomvang in Neder-Saksen (Duitsland)	147
C	Verschillen tussen de huidige Duitse gemeentesystemen	149

Woord vooraf

Het project Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie heeft zich de afgelopen jaren actief bezig gehouden met het begeleiden van de invoering van dualisering in het lokaal bestuur. Met een reeks praktische handreikingen, de website, een netwerk van regionale consultants voor individuele begeleiding van gemeenten en de organisatie van tal van congressen en bijeenkomsten heeft het projectbureau van de Vernieuwingsimpuls getracht om gemeenten intensief te begeleiden bij de ontwikkeling van een nieuwe bestuurscultuur.

Tevens heeft de Begeleidingscommissie van de Vernieuwingsimpuls jaarlijks onderzoek laten doen naar ontwikkelingen in het lokaal bestuur die een gevolg zijn van de dualisering, of er tenminste mee samenhangen. De Jaarberichten zijn de weerslag van die onderzoeken.

Met de nabije afronding van het project Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie eind 2006, is het interessant om de horizon eens te verbreden tot voorbij de eigen landsgrenzen. Hoe gaat men in het buitenland om met vernieuwing van lokaal bestuur en hoe is de relatie tussen het gemeentebestuur en zijn burgers? Het projectbureau van de Vernieuwingsimpuls heeft Linze Schaap van het Centre for Local Democracy verzocht onderzoek te doen naar dualiseringstendenzen in een aantal andere Europese landen. Hij heeft aan dat verzoek voldaan, in samenwerking met binnenlandse en buitenlandse collega's.

Deze publicatie is de weerslag van de bevindingen van het onderzoek. Tevens trekken de onderzoekers een aantal conclusies en doen zij aanbevelingen. Deze zijn gericht aan centraal en lokaal bestuur in Nederland om de discussie over bestuurlijke vernieuwing te stimuleren, en geven niet noodzakelijkerwijs de mening weer van de VNG en het ministerie van BZK.

Dualisering is geen typisch Nederlands verschijnsel. Ook in een aantal andere landen in de Europese Unie heeft de wetgever besloten tot het scheiden van de taken en verantwoordelijkheden van de volksvertegenwoordiging en het bestuur. In sommige gevallen heeft die scheiding mede de vorm gekregen van een directe verkiezing van de burgemeester als de lokale uitvoerende macht, dan wel als hoofd van het uitvoerende college.

Deze publicatie behelst een vergelijking van de dualisering in Nederland met ervaringen in andere landen, te weten Duitsland, Engeland en Italië. Hoofddoel van deze uitgave is daarbij te analyseren

in hoeverre Nederland kan leren van de buitenlandse ervaringen. Per land is bekeken in welke context de dualisering heeft plaatsgevonden. Steeds weer blijkt, dat de dualisering daar een onderdeel is van een breder proces van vernieuwing van het lokaal bestuur en de lokale democratie. De onderzoekers bevelen aan om ook in Nederland een permanent en samenhangend beleid te voeren tot versterking en verbreding van de lokale democratie.

Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie
Den Haag, november 2006

1 Inleiding

1.1 Leren van buitenlandse ervaringen

Wie voorstelt om eens te kijken hoe zaken in het buitenland werken, kan niet altijd op steun van de omstanders rekenen. 'Daar is het toch allemaal anders', is nogal eens de reactie, zeker in discussies over het functioneren van het binnenlands bestuur in Nederland. Dat het Nederlandse binnenlands bestuur zo zijn eigen kenmerken heeft, valt niet te ontkennen. Net als het stelsel in andere landen overigens. Maar zou het 'allemaal' anders zijn?

Er heerst dus nogal eens wat scepsis. Des te verheugender is het, dat diverse beleidsmakers en belanghebbende organisaties vergelijkingen met het buitenland laten maken. Of het nu gaat om de voorbereiding van de dualisering, om de eventuele introductie van een gekozen burgemeester of om regiovorming: laten zien 'hoe het werkt in het buitenland' is een zinvolle bijdrage aan de discussie. Enkele voorbeelden daarvan zijn de volgende. De Staatscommissie-Elzinga heeft uitstapjes gemaakt naar het binnenlands bestuur in andere landen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft diverse onderzoeken laten verrichten in het kader van het wetgevingsproces met betrekking tot de gekozen burgemeester. Het InterProvinciaal Overleg heeft vergelijkingen laten maken met regiovorming in enkele buitenland.

Ook los van officiële beleidsstukken en rapporten komen we 'het buitenland' nogal eens tegen in discussies. Merkwaardig genoeg veel minder in debatten over dualisering. Er lijkt ook niet veel kennis te zijn over dualisering in andere landen. Of misschien denken velen, maar dan ten onrechte, dat dualiseren een typisch Nederlandse activiteit is. Deze publicatie wil voorzien in dat kennishiaat.

In Nederland is nu ruim vier jaar ervaring opgedaan met de dualisering in gemeenten. Die ervaringen zijn wisselend, zoals blijkt uit onder meer de diverse Jaarberichten van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie en uit de evaluatie (eind 2004) door de Stuurgroep Evaluatie Dualisering gemeentebestuur (zogenoemde stuurgroep Leemhuis) en Berenschot. Het algemene beeld dat uit die stukken oprijst, is dat in sommige gemeenten de dualisering met enthousiasme is opgepakt. Daar is zij aanleiding geweest tot het grondig doordenken van de manier waarop het lokale bestuur functioneert. Nieuwe werkwijzen zijn ontstaan, nieuwe verhoudingen tussen de gemeentelijke organen, nieu-

we vormen van burgerparticipatie. Maar het is ook duidelijk, dat dit in slechts een beperkt aantal gemeenten zo is gegaan. In het overgrote deel van de gemeenten ziet het er beslist minder positief uit. Velen worstelen met de dualisering. Dat kan voor een deel aan de wetgeving liggen. Maar (actoren binnen) gemeenten kunnen zich ook zelf anders opstellen. De wet laat immers ruimte voor eigen invulling.

Het toch wat sombere algemene beeld is voor de stuurgroep reden geweest om een doorstart van de dualisering aan te bevelen. Dat kan een zinvolle aanbeveling zijn. Maar dan moet er wel goed nagedacht worden over wat er concreet moet gebeuren en wie het startschot moet geven. Anders kan die doorstart een veredelde vorm van navelstaren worden of leiden tot voortmodderen. Om diverse redenen is dan het zinvol om eens naar de ervaringen te kijken die elders zijn opgedaan. 'Elders' betekent voor een deel: bij andere gemeenten en dan vooral die gemeenten die het naar verhouding beter doen.

Maar 'elders' betekent zeker ook: in andere landen, waar het lokaal bestuur eveneens gedualiseerd is, want ook van ervaringen in die landen valt te leren. Dat laatste is uitdrukkelijk de bedoeling van deze studie. Dualisering is geen typisch Nederlands verschijnsel, ook al komen we de term als zodanig niet in veel landen tegen.¹ Ook in een aantal andere landen in de Europese Unie heeft de wetgever besloten tot het scheiden van de taken en verantwoordelijkheden van de volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur of college. In de meeste gevallen heeft die scheiding mede de vorm gekregen van een directe verkiezing van de burgemeester als de lokale uitvoerende macht, dan wel als hoofd van het uitvoerende college. We zullen hier laten zien, waarom drie West-Europese landen hun gemeentebestel hebben gedualiseerd en hoe in die landen de dualisering eruit ziet. Tevens geven wij hun ervaringen weer. Die ervaringen zijn soms heel concreet: soms hebben ze het nut van 'de vreugde van herkenning', soms ook van 'gedeeld leed'.

1.2 Aanpak van het onderzoek

Internationale vergelijkingen maken is boeiend, maar voorzichtigheid is geboden. Het gaat niet aan, om zomaar ervaringen van elders over te willen plaatsen naar de eigen situatie. Ook niet als het om goede ervaringen gaat, of zelfs 'best practices'. Ervaringen zijn immers altijd alleen maar 'goed' in hun context, onder bepaalde omstandigheden. Maar die omstandigheden zijn niet altijd en overal gelijk. We zullen daarom adequate kennis moeten hebben van die context. Dan pas kan beoordeeld worden of Nederland en Nederlandse gemeenten voldoende vergelijkbaar zijn met de situatie in andere landen. Op basis daarvan valt er dan te leren, of niet.

1 Wel in Duitsland, waar in sommige Länder zelfs sprake is van 'trialisering': een rechtstreeks gekozen raad, een eveneens direct gekozen burgemeester, en daarnaast een bestuurscollege met eigen bevoegdheden.

Hoofdstuk drie van dit boek laat zien, dat er verschillen zijn in de inrichting van het binnenlands bestuur in West-Europa. Maar het maakt ook duidelijk, dat die verschillen in de laatste decennia beduidend minder groot worden. Tevens hebben vele landen en hun decentrale overheden met min of meer dezelfde vraagstukken te maken. Of het nu gaat om de internationalisering en globalisering van de economie, de Europeanisering van het beleid of de zorgwekkende staat van de democratie: in vrijwel elk West-Europees land zijn deze zaken aan de orde. En de reacties van overheden op die vraagstukken komen ook in vergaande mate overeen. Gezien die ontwikkelingen is het zinvol om kennis te nemen van ervaringen in andere landen en is er iets te leren.

Omdat dit boek over dualisering gaat, zijn drie landen geselecteerd waar het lokaal bestuur eveneens gedualiseerd is: Duitsland, Engeland en Italië. Per land is bekeken in welke context de dualisering heeft plaatsgevonden. De belangrijkste vragen in het onderzoek zijn:

- a Welke vorm heeft dualisering in Nederland, Duitsland, Engeland en Italië gekregen?
- b Voor welke problemen werd de dualisering verondersteld een oplossing te zijn, en door wie?
- c Zijn er andere maatregelen genomen om die vraagstukken aan te pakken, of is de dualisering als enige oplossing gezien?
- d Op welke manier zijn gemeenten met de dualisering omgegaan?
- e En welke ervaringen zijn ermee opgedaan? Is er al iets te zeggen over de effecten?

In de drie onderzoekslanden is duidelijk en expliciet sprake van dualisering.

In *Duitsland* zijn in alle deelstaten ('Länder') de taken van de raad en het bestuur (burgemeester dan wel college) gescheiden, zij het op verschillende wijzen. Meestal zijn de raden te beschouwen als algemeen bestuur, de burgemeesters en colleges als dagelijks bestuur. Overal is sprake van twee kiezersmandaten: zowel de gemeenteraad als de burgemeester worden direct door de bevolking gekozen. Elke deelstaat kent vervolgens zijn eigen systeem.

In *Engeland* is het gemeentebestel van oorsprong sterk monistisch. Raadscommissies vormden daar het bestuur en een besturende burgemeester of een college ontbrak. Maar de laatste jaren is een min of meer zelfstandig dagelijks bestuur gecreëerd, in verschillende vormen. Gemeenten konden daarin zelf keuzes maken, waarbij de plaatselijke bevolking het laatste woord had. In sommige gemeenten is gekozen voor het creëren van een centrale raadscommissie met een baas, de leider van de grootste fractie (de 'leader'); in andere gemeenten voor één

van de twee vormen van gekozen burgemeesters. In alle gevallen wordt de gemeenteraad geacht de hoofdlijnen van beleid vast te stellen, onderzoek te doen en te controleren.

In *Italië*, tot slot, is gekozen voor een aanzienlijke versterking van de positie van de burgemeester. Die wordt rechtstreeks door de bevolking gekozen. De gemeenteraad heeft tot taak het beleid op hoofdlijnen vast te stellen en de uitvoering te controleren.

Het onderzoek dat voor deze publicatie is verricht, bestaat voor een groot deel uit literatuurstudie. Er is over de dualisering in de afzonderlijke landen al het nodige geschreven, zij het niet altijd even systematisch. Per land is een landenstudie gemaakt door een ter zake deskundig onderzoeker uit het desbetreffende land.

1.3 Opzet van het boek: leeswijzer

In het volgende hoofdstuk staan wij eerst stil bij de dualisering in Nederland. De voorstellen van de Staatscommissie-Elzinga en de besluiten van de wetgever in de dualiseringswetgeving komen kort aan de orde. Ook laten wij zien, hoe de dualisering in de praktijk heeft uitgelopen. Uit de diverse evaluaties blijkt dat een aantal problemen onopgelost is gebleven. In deze studie zijn die samengevat in drie centrale vraagstukken. Het gaat dan om:

- 1 de rolverwarring bij de gemeenteraadsleden,
- 2 de gebrekkige relaties tussen burger en bestuur, en
- 3 de relatie tussen raad en ambtelijke organisatie, in het kader van de informatievoorziening.

Die drie vraagstukken staan centraal in de vergelijking met de ervaringen in Duitsland, Engeland en Italië.

Hoofdstuk drie bevat informatie over het binnenlands bestuur in West-Europa. Welke verschillen zijn er, welke overeenkomsten. Maar ook: welke ontwikkelingen zijn daar gaande, welke vraagstukken komen op gemeenten af en hoe reageren zij daarop?

In de drie daaropvolgende hoofdstukken vier, vijf en zes staan de landenstudies. Elk hoofdstuk begint met een beschrijving van het binnenlands bestuur in het desbetreffende land, gevolgd door het karakter van de dualisering en andere hervormingen. Dan volgt een bespreking van de redenen voor de hervormingen en de ervaringen. Bij die ervaringen staan de drie eerdergenoemde problemen centraal.

In het laatste hoofdstuk, zeven, worden eerst de ervaringen uit de drie landen met elkaar en met de ervaringen in Nederland vergeleken. Een centrale vraag hierbij is, in hoeverre het Nederlandse lokaal bestuur voor de aanpak van de problemen met het dualisme (zoals die zijn beschreven in hoofdstuk 2) kan leren van de buitenlandse ervaringen. Vervolgens trekken we conclusies: hoe kan Nederland leren van welke ervaringen uit de drie landen?

Daarnaast is in het hoofdstuk plaats voor reflectie op een tweetal aanvullende vraagstukken.

In de eerste plaats is de vraag aan de orde, in hoeverre structuurwijzigingen de aangewezen vorm zijn voor het aanpakken van gesignaleerde problemen? Deze vraag is relevant, omdat de problemen waar dualisering een antwoord op is, zich ook voordoen in andere landen. Niet elk land opteert voor een structuurwijziging. Daar wordt er blijkbaar op vertrouwd, dat binnen de bestaande structuur mogelijkheden tot verbetering bestaan. Hoe zijn de ervaringen daar, voor zover bekend?

In de tweede plaats vragen wij ons af, in hoeverre differentiatie van het binnenlands bestuur in een land zinvol is. In hoeverre uniformiteit? Het Nederlandse binnenlands bestuur kent formeel een uniforme structuur (zij het met variaties, in de praktijk). De drie onderzochte landen zijn pluriformer ingericht. Zou meer differentiatie in de inrichting van het Nederlandse binnenlands bestuur nuttig zijn? Zou het, bijvoorbeeld, denkbaar zijn dat gemeenten (raad of bevolking) zelf een bestuursmodel kiezen? Kan de inrichting van het Nederlandse stelsel meer decentraal geregeld worden? Deze vraag is al langer aan de orde, getuige publicaties van de (toenmalige) Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) in 1982 en van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 1995. Zij is weer actueel geworden met de aanbevelingen van de door de VNG ingestelde Commissie Toekomst Lokaal Bestuur in 2006. Wij zullen bekijken, of ook hier te leren valt van buitenlandse voorbeelden.

Literatuur

Berenschot, Evaluatie van de wet *Dualisering gemeentebestuur*, *eind-rapport*, Utrecht, Berenschot, 2004.

Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, *Wil tot Verschil - Gemeenten in 2015*, Den Haag, VNG, 2006.

IPO (InterProvinciaal Overleg), *Op schaal gewogen - Regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw*, Den Haag, IPO, 2002.

Rbb (Raad voor het binnenlands bestuur), *De pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur*, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1982 .

Staatscommissie (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie), *Dualisme en lokale democratie*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2000.

Stuurgroep (Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur), *Aangelegd om in vrijheid samen te werken - Dualisering: bijsturing geboden*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2004.

WRR, *Orde in het binnenlands bestuur*, rapporten aan de regering nr. 49, Den Haag, Sdu, 1995.

www.minbzk.nl

2 Dualisering in Nederland²

2.1 Inleiding

Het gemeentebestuur is in 2002 gedualiseerd. In dit hoofdstuk wordt de voorgeschiedenis kort besproken: hoe zag het bestel er voor 2002 ook alweer uit, bestaat daar een helder beeld van, welke voorstellen deed de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie en wat heeft de wetgever met die voorstellen gedaan? Dan volgt een samenvatting van wat vier jaren dualisering hebben opgeleverd. Dat overzicht is bedoeld om problemen te achterhalen in de dualisering van het gemeentebestuur. Met welke vraagstukken omtrent het functioneren van de politiek-bestuurlijke actoren worstelen Nederlandse gemeenten momenteel? Zodat we in de volgende hoofdstukken kunnen bekijken, of die problemen zich ook in Duitsland, Engeland en Italië voordoen. En of in die landen oplossingen zijn gevonden.

2.2 Het gemeentebestuur tot 2002: monisme met dualisme

Het Nederlandse gemeentebestuur kent van oudsher drie bestuursorganen: gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. In 2002 is met de dualisering vooral de verhouding tussen de gemeenteraad enerzijds en het college van B en W en de burgemeester anderzijds veranderd.

Het is gebruikelijk om de verhoudingen tussen raad en college van vóór 2002 te kenschetsen als monistisch, die van na 2002 als dualistisch. De begrippen monisme en dualisme worden dan uitsluitend beschouwd als formele, staatsrechtelijke begrippen. Zij slaan dan op de formele verhouding tussen de raad en het college en de burgemeester (zie kader 2.1).

2 Voor dit hoofdstuk is sterk geleund op: Derksen, W. & L. Schaap, 2004, *Lokaal Bestuur*, Den Haag: Elsevier Overheid, hoofdstuk 3, 'Raad, college, wethouders en hun verhoudingen'.

Kader 2.1 Begripsbepaling: monisme in formele, staatsrechtelijke zin

Monisme	Dualisme
De legitimatie en het bevoegdheidszwaartepunt liggen bij het ene orgaan (het algemeen bestuur), de positie van het andere bestuursorgaan is daarvan een afgeleide (het dagelijks bestuur). Het algemeen bestuur stelt het dagelijks bestuur aan; dat laatste legt verantwoording af aan het eerste. Er is sprake van <i>onderschikking</i> .	Beide organen hebben eigen, originele bevoegdheden. Beide beschikken over een eigen aanstelling. Er is sprake van <i>nevenschikking</i> .

Gebaseerd op: Derksen en Schaap, 2004:51 e.v.

De wetgever lijkt dan in 2002 een grote verandering doorgevoerd te hebben: een gehele stelselwijziging. Het is de vraag of dat zo is. Veeleer is sprake van een aanpassing aan een al gegroeide praktijk. De vroegere verhouding mag dan in haar formele kern monistisch zijn geweest, maar bij nadere analyse waren er al vele dualistische kenmerken in te ontdekken. En de verhouding tussen de gemeentelijke bestuursorganen van na 2002 is weliswaar in de kern dualistisch, maar kent ook nog steeds sporen van het monisme. In deze formeel-juridische opvatting kende het lokaal bestuur tot 2002 verschillende monistische kenmerken (en de meeste daarvan bestaan onder het dualisme nog steeds):

- a De gemeenteraad was in de Grondwet aangewezen als ‘het hoofd van de gemeente’; hij had volgens de wet het eerste en laatste woord bij de autonome taken.
- b Het college van B en W moest als dagelijks bestuur de besluiten van de gemeenteraad uitvoeren.
- c De wethouders werden gekozen door de gemeenteraad en tot zeer recent ook uit de raadsleden; zij bleven ook volledig raadslid met stemrecht nadat zij tot wethouder waren gekozen.
- d Het college van B en W was aan de raad verantwoording verschuldigd voor het door het college gevoerde beleid.

Tegelijkertijd kende de verhouding tussen het college en de raad ook voor 2002 al formeel-juridische dualistische trekken:

- a In het kader van het medebewind had de wetgever vele bevoegdheden rechtstreeks aan het college van B en W geattribueerd, dan wel het college een belangrijke taak gegeven in het kader van medebewind. Deze bevoegdheden waren niet afgeleid van bevoegdheden van de raad; het college verkeerde hier niet in een 'afgeleide' positie. Wel was het college ook over de uitvoering van deze taken verantwoording verschuldigd aan de raad. De raad kon het vertrouwen in het college opzeggen en het daarmee tot aftreden dwingen. Maar hoe dan ook: 'Het medebewind heeft geleid tot een zeer aanzienlijke taakuitbreiding van het college van B en W, waardoor een aanmerkelijke verschuiving van bevoegdheden en taken in het monistische model heeft plaatsgevonden', aldus de Staatscommissie, in 2000.
- b De burgemeester, die stemrecht heeft binnen het college van B en W en daarvan ook voorzitter is, werd niet door de raad gekozen, maar door de Kroon benoemd. Hij kon ook niet door de raad worden ontslagen. Daarmee had de burgemeester een eigen legitimatiegrond. Tevens had hij bevoegdheden die rechtstreeks aan hem opgedragen waren. Die bevoegdheden waren dus niet afgeleid van de bevoegdheden van het hoogste bestuursorgaan, de raad. Deze dualistische kenmerken bestaan nog steeds.

Er was derhalve sprake van een gevarieerd beeld, want het gemeentebestuur kende zowel monistische als dualistische elementen. Het stelsel van vóór 2002 was gemengd: gematigd monistisch. Zelfs de Grondwet kende (en kent) elementen van beide stelsels: het hoofdschap lag (en ligt) bij de raad, maar de burgemeester had (en heeft) een niet afgeleide, 'eigenstandige' positie. Het eerste is te kenschetsen als monistisch, het tweede als dualistisch.

In de praktijk lagen de verhoudingen nog anders. In de machtsverhoudingen tussen de raad en het college sloeg de balans dikwijls door naar het college. De raad was, ondanks zijn hoofdschap, in de praktijk allesbehalve de machtigste actor in het gemeentelijk bestuur. Veeleer was sprake van 'collegemonisme'. Dat machtszwaartepunt van het college blijkt wel, als we kijken naar de invloedsverdeling over diverse actoren in het lokaal bestuur. De verantwoordelijk portefeuillehouder en de burgemeester alleen al worden in alle gemeentecategorieën verondersteld de meeste invloed te hebben. Zie tabel 2.1.

- d Uitvoering door het college. Hoe gedetailleerd de plannen, zoals ze door de gemeenteraad zijn vastgesteld, ook zijn, de uitwerking en toepassing ervan verschaffen de uitvoerder (het college) altijd een zekere beleidsvrijheid.
- e Deskundige ambtelijke organisatie. Het college kon en kan voortdurend een beroep doen op een steeds professionelere ambtelijke organisatie. Raadsleden konden tot 2002 vrijwel alleen een beroep doen op een geringe fractieondersteuning. En dat terwijl het werk voor raadsleden alleen maar meer werd, in hoeveelheid en complexiteit.
- f Kwaliteit van raadsleden. Regelmatig verschijnen berichten in de media waarin twijfels worden verwoord over de kwaliteit van de Nederlandse raadsleden. Soms betreffen die berichten oordelen van burgemeesters over de kwaliteit van hun eigen raadsleden.⁴ Als die kwaliteit ontoereikend is, kan daarin mede een oorzaak liggen voor het invloedsoverwicht van het college en zijn leden. Raadsleden zien daardoor minder scherp welke positie zij innemen en zouden moeten en kunnen innemen. En ze zullen minder adequaat hun werk kunnen doen.

2.3 Advies van de staatscommissie

Helder was het stelsel dat tot 2002 bestond niet, zo kan de conclusie luiden. Het was een mengeling van formeel-juridisch monisme en formeel-juridisch dualisme. En het was een model dat, sociaalwetenschappelijk bekeken, uitmondde in feitelijke dominantie van de colleges van B en W. Tegen die achtergrond koos het tweede paarse kabinet in 1998 voor dualisering als instrument van bestuurlijke vernieuwing.

Kader 2.2. Politieke redenen voor een staatscommissie?

Politieke vernieuwing kwam in 1998 weer nadrukkelijk op de politieke agenda te staan, vooral door het streven van D66 naar een gekozen burgemeester. Bij de formatie van 1998 kon D66 de twee andere partijen niet van een (door de bevolking) gekozen burgemeester overtuigen. De PvdA voelde meer voor een door de raad gekozen burgemeester en de VVD hield vast aan een door de Kroon benoemde burgemeester. De impasse werd doorbroken door het instellen van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie.

Bron: Derksen en Schaap, 2004:53-54.

⁴ Burgemeesters beoordeelden de raadsleden in 1993 overwegend als matig/slecht (56%, NRC-Handelsblad), en in 1998 was dat 68% (NRC-Handelsblad). Recentelijk gaven zij de raadsleden een wat hoger oordeel, maar niet meer dan gemiddeld een mager zesje (NRC-Handelsblad, 25/02/2006). Gemeenteambtenaren geven de raadsleden gemiddeld slechts een 5,6 (Intermediair, 23/02/2006).

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie moest niet alleen voorstellen ontwikkelen voor het kiezen van de burgemeester, maar tevens bredere voorstellen doen voor vernieuwing van de lokale politiek. Die bredere voorstellen moesten in het teken staan van een (verdere) dualisering van de lokale politiek. De Groningse hoogleraar staatsrecht Elzinga werd gevraagd deze staatscommissie voor te zitten. In 2000 bracht de commissie haar rapport uit.

Kader 2.3. Opdracht Staatscommissie Dualisme en lokale democratie

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

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

Bron: Staatscommissie, 2000: 16.

De staatscommissie onderkende vier hoofdproblemen van het lokaal bestuur:

- 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).
- Het formeel monistische stelsel blijkt in de praktijk eerder dualistisch te zijn: er bestaat een bestuurlijk overwicht van het college over de raad. De besluitvormingsstructuur was ondoorzichtig.
- De herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum voor politieke besluitvorming is gering. Belangrijkste oorzaak daarvoor was dat de meeste actoren diverse rollen hadden en gauw op elkaars stoel gingen zitten.
- 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.

De staatscommissie koos uitdrukkelijk voor het veranderen van het formele bestuursmodel. Zij hoopte daarmee in ieder geval de transparantie van het gemeenbestuur te vergroten. Maar zij wilde meer. Naast een structuurverandering vond de staatscommissie ook een cultuurverandering noodzakelijk. De staatscommissie veronderstelde dat de verandering

gen in de institutionele vormgeving van het gemeentebestuur zouden kunnen bijdragen aan het bewerkstelligen van de gewenste cultuurverandering: 'Dualisering door institutionele ontvlechting van posities en bevoegdheden (...) fungeren naar de opvatting van de commissie ook als *hefboom* voor het bereiken van een dergelijke cultuurverandering' (Staatscommissie, 1999:344). Over de noodzaak van een cultuuromslag bij gemeenteraadsleden bestond consensus. Raadsleden zouden zich minder moeten gaan richten op het overeind houden van de coalitie (dan wel juist het ten val brengen daarvan) en meer op het vertegenwoordigen van hun kiezers en het uitdragen van hun standpunten, los van hetgeen het college wilde. De staatscommissie wilde die cultuurverandering mede bereiken door het overdragen van bevoegdheden van de raad naar het college. Zij vatte daarmee dualisme op als een rolverdeling: 'Het college is er voor het bestuur, de raad voor de politieke hoofdlijnen en de controle.' Dualistisch in deze betekenis impliceert dat raad en college verschillende rollen vervullen (terwijl bij monisme het onderscheid tussen raad en college wegvalt).

Tot een unaniem voorstel voor de wijze van aanstelling van de burgemeester kwam de commissie niet. De meerderheid koos voor differentiatie: direct gekozen burgemeesters in de vier grote steden, Kroonbenoemde burgemeesters in gemeenten met minder dan 50.000 of 100.000 inwoners, een keuzemogelijkheid voor de resterende gemeenten. Doordat de commissie niet uit de kwestie van de burgemeesterbenoeming kwam, is het rapport vooral een leven gaan leiden als dualismerapport met voorstellen voor een andere verhouding tussen raad en college.

De staatscommissie formuleerde een groot aantal aanbevelingen. Die variëren van het vergroten van de gemeentelijke beleidsvrijheid tot aan de aanbeveling om een Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie te installeren, om daarmee naast de invoering van de institutionele elementen van het dualistisch bestuursstelsel aandacht te vragen voor de culturele kant en de bestuursstijlen. Er zijn aanbevelingen voor het versterken van de kwaliteit van het beleid en rekenschap daarvan, tot het verankeren van het recht van initiatief en het creëren van ambtelijke ondersteuning voor de raad. Aanbevelingen tot ontvlechting van bevoegdheden van raad en college. Aanbevelingen tot het verbeteren van de financiële functie, inclusief het geven van de mogelijkheid tot het instellen van een lokale rekenkamer. Versterking van de controle-mogelijkheden door de raad. Versterking van het collegiale bestuur. Het creëren van taken voor de burgemeester met betrekking tot de verhouding tussen burger en bestuur. De staatscommissie beveelt verder aan, de gemeentesecretaris blijvend door de raad te laten benoemen (op enkelvoudige voordracht van het college) en deze functionaris te blij-

ven belasten met de ondersteuning van de raadsleden. Spreiding en combinatie van verkiezingen wijst de commissie af, evenals herinvoering van de opkomstplicht.

2.4 De besluiten van de wetgever

De wetgever, kabinet en Kamers, hebben het advies van de staatscommissie grotendeels gevolgd. De veranderingen in de Gemeentewet en enkele andere wetten zijn bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 ingegaan. Het opdragen van medebewindstaken aan het college van B en W, in plaats van aan de raad, heeft in maart 2006 plaatsgevonden. De invoering van het dualisme is gepaard gegaan met een Vernieuwingsimpuls, met een grote hoeveelheid cursussen, handreikingen, discussies en een aparte informatie- en discussiesite. In 2004 is opdracht gegeven tot het houden van een eerste evaluatie.

De meest wezenlijke onderdelen van de wettelijke regelingen zijn als volgt.

De eerste grote wijziging is dat wethouders niet langer lid zijn van de gemeenteraad. Wethouders worden weliswaar nog steeds benoemd door de gemeenteraad, maar na hun benoeming vervalt hun raadslidmaatschap. Wethouders mogen nu ook van buiten de raad afkomstig zijn, zij hoeven niet langer uit de gemeenteraad te worden benoemd. Ook burgers die niet tot lid van de gemeenteraad gekozen zijn, kunnen door de raad voor het wethouderschap uitverkoren worden. Het voorstel om wethouders van buiten de raad te benoemen, is mede ingegeven door zorgen over de kwaliteit van de lokale bestuurders. Langs deze weg zouden meer mensen in aanmerking kunnen komen voor het wethouderschap, ook diegenen die geen zin hebben in een gemeenteraad te zitten. Een van de gevolgen van het scheiden van het wethouderschap en het raadslidmaatschap is dat wethouders daardoor geen lid meer zijn van de raadsfractie.

In de tweede plaats zijn de taken van de gemeenteraad aangescherpt. De raad wordt nadrukkelijker dan in het verleden gepositioneerd als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur. Deze termen komen als zodanig overigens niet voor in de dualiseringswet, wel in de Memorie van Toelichting en soms in ministeriële regelgeving.⁵ De raad heeft daarvoor nieuwe bevoegdheden gekregen. Zo zijn het college en de burgemeester verplicht de raad alle inlichtingen te geven die hij nodig heeft voor zijn taak (actieve informatieplicht, zie artt. 169 + 180 Gemeentewet). Tevens heeft de raad een onderzoeksrecht gekregen en het recht op ambtelijke bijstand. Raden die dat willen, kunnen zelfstan-

5 Bijvoorbeeld in Regeling van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 22 februari 2006, nr. 2006-0000050963. Daarin is sprake van 'kaderscheppend vermogen van de raad'.

dig onderzoek verrichten of opdracht geven tot het uitvoeren van onderzoek. Zij kunnen daarmee maatschappelijke vraagstukken opsporen die om beleid vragen, dan wel bestaand beleid evalueren, dan wel controleren of B en W op de juiste wijze uitvoering gegeven heeft aan besluiten van de raad. Voorwaarde is dan wel, dat raden zichzelf daar voldoende budgettaire ruimte voor geven. Tevens is in de wet vastgelegd, dat een aantal bestaande bevoegdheden gemakkelijker gebruikt kan worden, zoals het recht van initiatief en het recht van amendement. Amendementen, bijvoorbeeld, kunnen tegenwoordig door individuele leden van de raad ingediend worden.

In de derde plaats heeft de wetgever geprobeerd met een reeks van maatregelen de sturing en de verantwoording over het gevoerde beleid te verbeteren, zeker in financiële zin. Zo sturen gemeenteraden voortaan budgettair via een programmabegroting. Met een dergelijke begroting wordt meer dan voorheen de nadruk gelegd op de hoofddoelen van het voorgenomen beleid en de middelen die het college voor het bereiken daarvan nodig denkt te hebben. Controle vindt plaats via de rekening. Raden zouden daardoor beter in staat moeten zijn op hoofdlijnen te sturen. Accountants toetsen voortaan niet meer alleen de doelmatigheid, maar tevens de rechtmatigheid van de gemeentelijke uitgaven.

Meest opvallende institutionele verandering ten behoeve van de controle op het gevoerde beleid is dat alle gemeenten een nieuw orgaan in het leven moeten roepen: een rekenkamer(funcitie), naar analogie van de Algemene Rekenkamer op landelijk niveau. Zij moet de doeltreffendheid, doelmatigheid en de rechtmatigheid van het gevoerde beleid beoordelen (art. 182 Gemeentewet). Tevens kan de lokale rekenkamer onderzoek doen op verzoek van de gemeenteraad. Daarmee is duidelijk, dat met de rekenkamer(funcitie) bedoeld is de controlerende taak van de gemeenteraad te versterken. In plaats van een onafhankelijke rekenkamer kunnen gemeenteraden ook besluiten tot het instellen van een rekenkamerfunctie. Voordeel van een onafhankelijke rekenkamer kan zijn, dat bij het beoordelen van het beleid geen politieke overwegingen mee zullen spelen. Een rekenkamercommissie die tenminste voor een deel uit raadsleden bestaat, kan die afstand tot het beleid niet hebben. Immers, de raadsleden hebben zelf een besluit genomen over het beleid. Aan de andere kant kan die afstand ook een handicap zijn. Kennis van de gemeente en van de manier waarop de gemeente functioneert, kan ook nuttig zijn bij het beoordelen van het gemeentelijke beleid.

Het vierde element in de wettelijke regelingen is dat de gemeenteraad voortaan een nieuw fenomeen moet kennen: een eigen raadsgriffier. Deze functionaris werkt alleen voor de raad en niet voor het college van B en W. Op deze manier beschikt de raad over een eigen ondersteuning. De griffier is niet ondergeschikt aan de gemeentesecretaris en het college van B en W, maar uitsluitend verantwoording verschuldigd aan de raad. Gemeenteraden kunnen zelf besluiten over de omvang en invulling van de griffie en daarmee de griffierfunctie. De griffie kan belast worden met het secretariaat van de raad en zijn commissies. De griffie kan ook tot taak krijgen: het organiseren en begeleiden van onderzoek van de raad, het ondersteunen in de volksvertegenwoordigende activiteiten en het geven van voorlichting over activiteiten van de raad. De Tweede Kamer heeft bij amendement geregeld, dat de griffier een andere persoon moet zijn dan de gemeentesecretaris. Daarmee is getracht te benadrukken, dat de raad een onafhankelijke ondersteuning moet hebben.

Kader 2.4 Enkele inconsistenties in de wettelijke regeling van de dualisering

- 1 Raadsleden mogen lid zijn van commissies, ingesteld door het college, die bezwaren tegen collegebesluiten beoordelen. Daarmee worden de desbetreffende raadsleden mede verantwoordelijk voor besluiten op bezwaren die zij vervolgens als raadsleden, als leden van het controlerend orgaan moeten beoordelen. Omgekeerd mogen wethouders lid zijn van bezwaarschriftencommissies van de raad.
- 2 De aanstellingswijze van de burgemeester. Die is in 2002 niet veranderd. Wel is een herziening van de Grondwet in gang gezet om de aanstellingswijze van de burgemeester uit de Grondwet te halen. Deze herziening is in tweede lezing in het voorjaar van 2005 afgewezen door de Eerste Kamer. Verder is zowel het eerste als het tweede kabinet-Balkenende bezig geweest voorstellen te ontwikkelen tot invoering van een gekozen burgemeester.

Gebaseerd op: Derksen en Schaap, 2005: 57.

Als we de voorstellen van de staatscommissie en de maatregelen van de wetgever naast elkaar leggen, zijn er enkele verschillen te onderkennen. In de eerste plaats heeft de wetgever afgezien van het laten kiezen van de burgemeester. Ook het voorstel van de staatscommissie om de aanstellingswijze uit de Grondwet te halen, heeft de wetgever, uiteindelijk, niet willen volgen. Daarnaast heeft de wetgever de gemeenten verplicht tot het instellen van een rekenkamer(functie), daar waar de staatscommissie niet verder ging dan het openen van de mogelijkheid tot het

instellen van een rekenkamer. Derde verschil is dat wettelijk vastgelegd is, dat de gemeenteraad een eigen raadsgriffier moet hebben en dat niet de gemeentesecretaris die functie mag vervullen; de staatscommissie wilde de ondersteuning van de raad nog door de gemeentesecretaris laten doen.

Al met al is de wetgever op de meeste punten dualer dan de staatscommissie, behalve ten aanzien van de burgemeestersaanstelling.⁶

2.5 De praktijk: wat loopt (niet) goed

Het dualisme wettelijk verankeren is één ding, de praktijk veranderen is wat anders. De bestuurlijk-politieke werkelijkheid is aan het einde van de eerste duale raadsperiode nogal gevarieerd. Dat mag blijken uit diverse evaluaties die inmiddels verricht zijn naar de resultaten van de dualisering (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls; Stuurgroep Leemhuis; Berenschot). Nu moeten we wel voorzichtig omgaan met die evaluaties. Want het is aan de vroege kant om na één raadsperiode definitieve conclusies te trekken. Immers, aldus de Begeleidingscommissie van de Vernieuwingsimpuls in 2004: 'Het dualisme is nog niet voldoende uitgekristalliseerd. (...), is het vanuit veranderkundig oogpunt te verwachten dat er minimaal twee raadsperioden nodig zullen zijn om een nieuw evenwicht te bereiken tussen raad en college'. De tweede raadsperiode is pas in 2006 begonnen.

Wel is al duidelijk, dat tussen gemeenten grote verschillen bestaan. Die verschillen tussen gemeenten kennen vele achtergronden: 'Behalve ideologisch gemotiveerde meningsverschillen over de doelstellingen van de dualisering en de wijze waarop die gerealiseerd moet worden, hebben ook pragmatische politieke motieven een belangrijke rol gespeeld bij ieders opstelling ten aanzien van het dualiseringsproces', zo stelt de Begeleidingscommissie in 2005. Elke gemeente heeft haar eigen keuzen gemaakt. Grofweg variëren die keuzen van 'alles zo veel als mogelijk bij het oude laten' tot 'het moet allemaal anders'. Daartussenin liggen keuzen van gemeenten, waarbij soms wat meer, soms wat minder is veranderd. Soms wel andere manieren van werken en vergaderen van de raad en verder niets; soms andere vormgeving van de voorstellen aan de raad; soms nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid. De variëteit is groot. Er zijn vele redenen denkbaar om aan dualisering de ene invulling dan wel de andere te geven. Die redenen kunnen bestuurlijk van aard zijn, politiek, historisch en ze kunnen zijn ingegeven door een inschatting van de behoeften van de lokale samenleving.

6 Hoewel te beargmenteren is, dat een zuivere Kroonbenoeming de burgemeester een eigen legitimatie geeft, net als m.m. een directe verkiezing. In beide gevallen ontstaat dualisme. De huidige praktijk is geen van beide: de gemeenteraad is immers in toenemende mate betrokken bij de aanstelling van de burgemeester.

Desalniettemin is uit de diverse evaluerende studies van de wet het één en ander af te leiden. De diverse actoren in het gemeentehuis komen nogal verschillend uit de dualisering. De ene categorie functionarissen heeft beduidend meer problemen dan de andere in het omgaan met de nieuwe wetgeving en de nieuwe formele verhoudingen:

- a De colleges van B en W zijn niet in grote problemen geraakt. De collegialiteit in de colleges is toegenomen en het non-interventiegedrag afgenomen. Daaruit concludeert Berenschot (2004), dat het college zich meer dan voorheen bewust is van zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid. Aan de andere kant, zo menen althans wethouders, is de daadkracht van het gemeentebestuur afgenomen (Begeleidingscommissie, 2004:33).
- b Wat meer problemen zijn er voor de wethouders afzonderlijk. Er is meer afstand tussen wethouders enerzijds en raad, raadscommissies en fracties anderzijds; in plaats van te overleggen, informeren de wethouder meer dan voorheen; tegelijkertijd is hun invloed toegenomen (Berenschot, 2004). De aantrekkelijkheid van het wethouderschap is afgenomen (Stuurgroep, 2004:23). De stuurgroep veronderstelt dat die ontwikkeling vooral te maken heeft met het her en der onzuivere of te scherpe omgaan met de dualisering. Wethouders zouden daardoor ontheemd kunnen raken, de contacten met 'hun' raadsfractie kunnen ontberen alsmede de natuurlijke steun van de raad.
- c Burgemeesters lijken goed om te kunnen gaan met de versterking van hun positie (Berenschot, 2004). Maar zij lijken geen bijzondere verantwoordelijkheid genomen te hebben voor een goed verloop van het dualiseringsproces (Stuurgroep, 2004).
- d De raadsgriffiers zijn blijkens de evaluatie van het dualisme (Stuurgroep, 2004:24-15) over het algemeen tevreden over de dualisering en zien zichzelf als belangrijkste dualiseerders (Stuurgroep, 2004:24). Andere actoren zijn het met dat laatste niet eens. De meeste griffies bestaan uitsluitend uit de griffier. De meeste van hen hebben uitsluitend procedurele taken. Dat lijkt aan te sluiten bij de roloppvatting van griffiers zelf. Meer dan de helft van de griffiers is afkomstig uit de ambtelijke organisatie, sommige (vooral deeltijdgriffiers) hebben daarnaast nog steeds een andere ambtelijke aanstelling binnen dezelfde gemeente. De stuurgroep acht dit schadelijk voor de onafhankelijkheid van de ondersteuning van de raad.
- e De gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie hebben het lastiger. Raadsleden blijken meer een beroep te doen op de ambtelijke organisatie dan vóór de dualisering. Voor ambtenaren is het de vraag wie zij moeten dienen: het college of de raad (Berenschot, 2004). De voorstellen die de raad bereiken, blijken weinig van vorm en opzet veranderd te zijn. Zij helpen daardoor niet mee aan

het versterken van de nieuwe taakverdeling tussen raad en college (Berenschot, 2004). Zo zou kaderstelling door de raad baat kunnen hebben bij het formuleren van alternatieve opties in voorstellen. Dat blijkt amper te gebeuren.

Uit deze korte rondgang langs de gemeentelijke functionarissen mag duidelijk zijn dat de dualisering niet voor iedereen knelpunten met zich heeft meegebracht. In deze publicatie is ervoor gekozen een drietal problemen centraal te stellen, mede op basis van gesprekken met de klankbordgroep voor de onderhavige studie.

A Rolverwarring bij de gemeenteraad: raad en bestuur

De dualisering heeft vooral zijn beslag gekregen in veranderingen in de formele kant van het lokaal bestuur, in de structuur. Maar die veranderingen waren niet het enige doel. Beoogd resultaat was zeker ook een aanpassing van de cultuur van vooral de raad en zijn leden. De structuurwijziging was een 'hefboom' voor cultuurverandering. En met recht: 'Wie de cultuur van de gemeente niet op de eerste plaats zet, maakt van het vernieuwingsproces te veel een mechanisch-technische en juridische operatie,' zo stelt de Begeleidingscommissie al in haar eerste jaarbericht. Toch wordt cultuurverandering dikwijls als laatste stap in een veranderingsproces gezien, ook al omdat cultuur onzichtbaar is en niet op korte termijn is te veranderen: 'The rationale for starting with structure is undeniably powerful. Culture cannot be seen, defined, measured, and certainly cannot be changed in the short term' (Bate e.a., 2000:209).

Inmiddels lijkt het erop, dat dualisme nauwelijks de bestaande bestuurscultuur (bestuurstradities, -stijlen en -gebruiken) gewijzigd heeft: 'Dualisering lijkt volledig opgenomen te zijn in de bestaande tradities en praktijken' (Begeleidingscommissie 2006:94). De positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum is daarmee onvoldoende hersteld. De raad heeft moeite met zijn nieuwe rollen (Stuurgroep, 2004); in zekere mate geldt dit ook voor de andere actoren. De lokale politiek is niet levendiger geworden. Politieke partijen profileren zich niet beter en de externe oriëntatie van de raad is niet vergroot (Berenschot, 2004). De politieke partijen hebben bij de samenstelling van de kandidatenlijsten voor de raad in 2001-2002 ook niet specifiek geselecteerd op een 'dualistische gezindheid' van de kandidaten (Abbenhues, 2003); in gemeentelijke partijprogramma's is dualisering dikwijls geen thema. Daar staat tegenover dat raadsleden zelf menen te merken, dat de lokale samenleving meer belang aan de raad toekent dan voorheen (Begeleidingscommissie, 2005:37). Burgers zelf (ib.:30) zien alleen maar verslechtingen in het functioneren van de lokale democratie.

Weliswaar formuleert de raad meer zijn eigen agenda, maar dan vooral in formele zin. Zelf zaken signaleren en aankaarten en dus eigen inhoud op de agenda zetten blijkt weinig voor te komen (Berenschot, 2004). Toch meent het merendeel van de wethouders dat de onafhankelijkheid van de raad toegenomen is (Begeleidingscommissie, 2004:32). Verder houdt de gemeenteraad zich meer bezig met kaderstellen. Maar wat daar precies mee bedoeld wordt, blijft grotendeels onduidelijk (Berenschot, 2004). Zonder heldere kaders is controleren echter lastig (Berenschot, 2004). Wellicht dat daardoor vele raden zich meer met details bezig lijken te houden dan met hoofdlijnen (althans volgens wethouders: Begeleidingscommissie, 2004:32)?

Al met al lijkt het erop, dat de lokale politiek er nog niet in geslaagd is een duidelijker profiel te krijgen en dat het politiek gezag nog niet is hersteld. Ligt dat alleen aan de raadsleden? Of zijn andere factoren van belang? Wellicht speelt de 'nationalisering' van de gemeenteraadsverkiezingen een rol? Daardoor immers komen lokale vraagstukken nauwelijks aan bod tijdens de campagnes voor de raadsverkiezingen. Welke voorkeuren de politieke partijen en kandidaten hebben in de gemeente, wordt daardoor amper duidelijk. Of is de verplaatsing van de politiek een factor, zoals in 1995 geanalyseerd door Bovens e.a.? Zijn burgers wellicht minder geïnteresseerd in wat politieke partijen en fracties menen en doen? Omdat vele belangrijke beslissingen toch in andere arena's genomen worden? Of is het kiesstelsel van belang? Individuele kandidaten zijn daardoor immers vooral partijkandidaten, zonder eigen profiel. En de rol van de lijsttrekker, van de politieke leider van de partij, blijft daardoor belangrijk. Zeker in gemeenten waar de lijsttrekker vervolgens wethouder wordt, is het waarschijnlijk lastig voor de desbetreffende coalitiefractie om zich te profileren, los van de wethouder/lijsttrekker.

Gemeenteraden zijn nogal eens in verwarring over de rollen die zij moeten spelen. Volk vertegenwoordigen, kaders stellen en controleren, zeker. Maar hoe doe je dat? Vertegenwoordig je de bevolking simpelweg omdat je gekozen bent? Of is er meer nodig? Moet de raad als geheel een rol hebben in het zoeken van de burger? Of kan dat worden overgelaten aan de raadsleden zelf en hun partijen? En werkt dat dan? Moet de raad zelf de belangrijke beleidsstukken gaan schrijven om zo kaders te stellen? Of zitten kaders in allerlei beslissingen, van algemeen tot specifiek? Zijn details iets voor het college? En controle, is dat een kwestie van vaak en veel vragen aan het college stellen? Of vooral de rekening goed bekijken? Vragen te over, vragen waar veel gemeenteraden en hun leden mee worstelen. Het lijkt erop dat vele, zo niet alle, gemeenteraden zoekende zijn.

B Burgers en het bestuur

Zoals eerder aangegeven, was de zorg om de kwaliteit van de lokale democratie een van de redenen om het bestel te wijzigen. Die zorg was vooral gericht op de positie van politieke partijen. Die positie stond, aldus de staatscommissie, onder druk.

De staatscommissie voert daar diverse oorzaken voor aan. De opkomst bij de raadsverkiezingen wordt steeds lager, burgers zijn steeds minder bereid actief te zijn in een politieke partij. Tegelijkertijd groeit de wens om invloed uit te oefenen, maar dan wel via andere kanalen dan de traditionele partijpolitieke. Politieke partijen hebben daarmee hun relatieve monopolie op beïnvloeding van het lokale beleid verloren. Raadsleden blijken ook slechts een beperkt deel van hun tijd aan contacten met burgers te besteden, zo blijkt uit onderzoek voor de staatscommissie. Tegelijkertijd dienen zich nieuwe vormen van betrokkenheid van burgers aan. Vele gemeenten hebben ervaringen met ‘coproductie’ en ‘interactieve beleidsvorming’. Zeker daar waar dergelijke interactievormen zaken betreffen in de sfeer van de beleidsuitvoering, zijn het veelal leden van B en W en ambtenaren die de contacten met burgers onderhouden. Coproductie biedt daarmee een alternatief voor beïnvloeding van het beleid via de volksvertegenwoordiging. Het college ontwikkelt zijn beleid meer en meer in samenspraak met bewoners en belangengroepen. Deze ‘maatschappelijke democratie’ zet de representatieve democratie waarvan de gemeenteraad de belichaming is, onder druk.

Het meer betrekken van de burger bij de lokale democratie is dan ook een doelstelling van de dualisering. Daarbij is het van belang de verschillende rollen te onderscheiden die burgers kunnen spelen in het openbaar bestuur; zie kader 2.5.

Kader 2.5 Rollen van burgers in het openbaar bestuur

- Kiezer: degene die kan beslissen over de personele vertegenwoordiging van de gemeenschap en over beleidsbeslissingen die door de volksvertegenwoordiging voorgelegd worden.
- Onderdaan: de passieve ontvanger van de beslissingen van de volksvertegenwoordiging.
- Coproductent: de actieve meedenker over probleemdefinitie, doelen, beslissingen, uitvoering van beleid.
- Klant: degene die hetzij passief diensten aanvaardt, hetzij actief de dienstverlening mede vormgeeft dan wel corrigeert of zich beklaagt.

Bron: Beukenboldt-ter Mors, Daemen & Schaap, 2002 .13.

Met het dualisme is vooral de burger als kiezer en als coproducent aangesproken. Voor de kiezer is het van belang dat politieke partijen zich helder en zichtbaar profileren en zich aan hun programma houden. Voorts is van belang dat de volksvertegenwoordigers voldoende aandacht besteden aan contacten met de burgers. Berenschot constateert, dat er op dat vlak weinig vooruitgang geboekt is. De levendigheid, herkenbaarheid en kwaliteit van de lokale politiek zijn niet verbeterd, eerder zelfs licht achteruit gegaan. Daarbij zijn wel verschillen tussen lokale actoren te zien, maar die doen niet af aan het algemene beeld. Of de dualisering geleid heeft tot het versterken van de lokale democratie blijft helaas onduidelijk. Daar is, blijkbaar, door de Stuurgroep-Leemhuis geen onderzoek naar verricht.

Lokale politici, bestuurders en ambtenaren zijn dus weinig positief in hun meningen over de gevolgen van de dualisering voor de lokale democratie. Onder burgers is dat beeld niet beter. Zij zien veelal verslechtingen in het functioneren van de lokale politiek na de dualisering (Begeleidingscommissie, 2005:30 ev.). In gemeenten met een wat sterkere externe oriëntatie is het beeld positiever (id.).

Een belangrijke optie voor gemeenteraden is, om zelf aan de slag te gaan met interactieve beleidsvorming. De handreiking daartoe (Vernieuwingsimpuls, 2004) is helder. Vooral waar de raad kaderstellend bezig wil of moet zijn, zou hij er verstandig aan doen burgers vergaand en actief te betrekken bij de beleidsvorming. Het is echter de vraag, of raden dat willen. Nogal wat raadsleden zijn terughoudend met interactieve aanpakken. Uit opinieonderzoek dat het Centre for Local Democracy (CLD) in 2005 heeft verricht in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat:

- Eénderde van de raadsleden meent dat de overheid niet meer weet wat de burger wil.
- Meer dan 80% van de raadsleden van mening is dat zij zelf moeten aangeven wat burgers vinden en beleven.
- Raadsleden het ook wenselijk vinden dat burgers een rol als 'medebeslisser met eigen verantwoordelijkheden' spelen (op een acht-puntsschaal van belangrijk naar niet-belangrijk een score van 3,08).
- 50% van hen van mening is, dat interactieve beleidsvorming er niet toe mag leiden dat burgers zelf beslissingen gaan nemen.

Kortom, ook hier is sprake van een zoektocht. Hoe kunnen gemeenteraden burgers actiever betrekken bij hun werk? En welke rol mogen en kunnen burgers dan vervullen: meebeslissen? Kunnen raden en de fracties daarbinnen daardoor wellicht ook weer wat meer profiel krijgen?

C Raadsleden en de ambtelijke organisatie

Een van de oorzaken van de scheve machtsverhoudingen in het gemeentelijk bestel (zie hiervoor) is het feit dat het college over veel meer deskundigheid en informatie beschikt dan de gemeenteraad. De raadsleden worden wel verondersteld voldoende informatie te hebben om kaders te kunnen stellen en om controle uit te kunnen oefenen. De wetgever heeft besloten tot een actieve informatieplicht van het college van B en W.

De behoefte aan informatie is groot. Zij is ook gestegen, er wordt althans een groter beroep gedaan op ambtelijke ondersteuning dan vóór de dualisering (Berenschot, 2004:98). Tevredenheid over de ambtelijke ondersteuning overheerst (id.: 99). Maar bij een kritische beschouwing van de raadsstukken blijkt wel, dat die stukken niet bijdragen aan de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraad (id.: 100-101).

Raadsleden kunnen diverse bronnen aanboren als het gaat om hun functioneren. Vanzelfsprekend is in de gemeentelijke organisatie een grote hoeveelheid aanwezig. Die informatie is niet altijd goed ontsluitbaar voor raadsleden. Raadsleden menen in meerderheid (55%) dat zij steeds afhankelijker worden van ambtenaren (CLD, 2005). De Stuurgroep-Leemhuis (2004:30) adviseert om werk te maken van een zorgvuldige informatieverstrekking aan de gemeenteraad. College en raad zouden afspraken moeten maken over de kwaliteit en hoeveelheid informatie die het college aan de raad verschaft. Het college zou hierin voorwaardenscheppend zijn. Het presidium van de raad zou stukken die onder de maat zijn moeten terugsturen naar het college.

Maar ook buiten het gemeentehuis is relevante informatie te vinden. Bijvoorbeeld bij maatschappelijke organisaties, het plaatselijke bedrijfsleven en individuele burgers. In contacten met deze actoren kunnen raadsleden maatschappelijke wensen leren kennen die ze vervolgens kunnen agenderen (volk vertegenwoordigen). Ze kunnen ook leiden tot kennis over de effecten van het vastgestelde beleid (controleren). Opvallend is dat raadsleden hun informatie vooral lijken te willen halen bij het college en de ambtelijke organisatie. Althans, als we kijken naar de tijdsbesteding van raadsleden, dan is daar weinig in veranderd in vergelijking tot de periode vóór de dualisering (Berenschot, 2004). Raadsleden besteden de meeste tijd aan voorbereidende activiteiten (waarmee vooral het lezen van de vele raadsstukken wordt bedoeld), veel meer althans dan aan het leggen van maatschappelijke contacten.

Niet alleen uit de tijdsbesteding blijkt een probleem, ook uit het belang dat raadsleden hechten aan contacten met verschillende actoren voor

hun eigen effectiviteit (CLD, 2005). Raadsleden menen vooral effectiviteit te ontleen aan contacten met de eigen raadsfractie en de raad; contacten met andere actoren scoren lager.

Al met al kunnen we stellen, dat raadsleden zich nogal sterk richten op ambtelijke en bestuurlijke informatie, terwijl voor de uitoefening van de diverse rollen van de raad vooral informatie *buiten* het gemeentehuis gevonden zou moeten worden. Immers, voor het uitoefenen van controle, kan de raad bij de doelgroepen van het beleid gaan kijken. Voor zijn volksvertegenwoordigende rol ligt het voor de hand dat de raad bij 'het volk' te rade gaat. En dat geldt tevens voor het kaderstellen. Hier lijkt het relevant om kennis te nemen of zelfs te leren van ervaringen van gedualiseerde gemeenteraden in het buitenland. Wordt ook daar het verschil in kennis en expertise tussen de raad en het bestuur gezien? Hoe wordt daarmee omgegaan? Hoe komen gemeenteraden en hun leden in andere landen aan informatie?

2.6 Afsluiting

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat de verhoudingen tussen de gemeenteraad en het college van B en W vóór 2002 een mengeling was van monistische en dualistische kenmerken. In 2002 is die verhouding veel meer op dualistische leest geschoeid, zij het dat er nog wel trekjes van het oude stelsel terug te vinden zijn. Uit evaluaties van de resultaten van de veranderingen in het gemeentebestuur blijkt, dat er weliswaar veel gebeurd is, maar dat een groot deel van de beoogde effecten vooralsnog uitgebleven zijn.

Drie problemen die aandacht behoeven, zijn hier besproken. In de eerste plaats blijkt, dat raadsleden (net als sommige andere betrokkenen in het gemeentebestuur) onzeker zijn over de rollen die zij moeten spelen. Of, scherper gesteld, over de manier waarop zij hun rollen in moeten vullen. Niet langer meebesturen, maar het volk vertegenwoordigen, kaders stellen en controleren. Dat is de opdracht, maar hoe doe je dat? Vooralsnog lijken veel raadsleden op de oude voet door te gaan. Van de gewenste cultuuromslag is nog onvoldoende sprake. Raadsleden kijken niet meer dan vóór 2002 naar buiten en zij profileren zich niet duidelijker als volksvertegenwoordiger, uitzonderingen daargelaten. De herkenbaarheid, transparantie en toegankelijkheid van de gemeentepolitiek zijn per saldo niet groter geworden.

Dat wreekt zich ook bij beschouwing van het tweede probleem. De dualisering heeft niet of nauwelijks geleid tot betere contacten tussen burger en bestuur, met name tussen burger en volksvertegenwoordiger. Raadsleden richten zich nog steeds vooral op andere raadsleden en de eigen partij, en zij zoeken informatie vooral bij het college en de amb-

telijke organisatie. Het activeren van burgers, het serieus nemen van participatie door burgers, of zelfs het stimuleren van burgerparticipatie, dat alles zijn voor raadsleden geen prioriteiten. De diverse evaluatiestudies laten geen andere conclusies toe. Mooie woorden zijn er genoeg, maar die leiden in weinig gemeenten tot concrete daden. Zeker als het gaat om het laten meebeslissen van burgers zijn raadsleden zeer terughoudend.

In de derde plaats is het een probleem dat raadsleden afhankelijk zijn van derden voor hun informatie. Zij richten zich daarbij vooral op informatie van het college en de ambtelijke organisatie. Daardoor maken zij zich afhankelijker dan noodzakelijk.

Voor deze drie problemen gaan we op zoek naar ervaringen in drie andere West-Europese landen waar het gemeentebestel eveneens kenmerken van dualisme heeft gekregen. Hoe gaan raadsleden daar om met hun gewijzigde rollen? En met burgers? Hoe vergaren zij hun informatie? Maar eerst gaan we, in hoofdstuk drie, algemene ontwikkelingen in het lokaal bestuur in West-Europa bespreken. Daar zal blijken, dat er meer dan voldoende redenen zijn om kennis te nemen van de manier waarop gemeenten in andere landen omgaan met de vraagstukken waar vele Nederlandse gemeenten mee worstelen.

Literatuur

Abbenhues, C., *Kunnen oude schapen nog anders leren blèren?*

Politieke partijen en dualisering van het gemeentebestuur,
Doctoraalscriptie Opleiding Bestuurskunde Erasmus universiteit
Rotterdam, 2003.

Bate, P, Kahn, R. & Pye, A, 'Towards a Culturally Sensitive Approach to Organization Structuring'. In: Organization Science, 11, 2, 2000, p. 197-211.

Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, *Dualisme uit de steigers*, Den Haag, VNG Uitgeverij, 2003.

Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, *De positie van de wethouder, de toekomst van het verleden?*, Den Haag, VNG Uitgeverij, 2004.

Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, *Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?*, Den Haag, VNG Uitgeverij, 2005.

Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2006.

Berenschot, *Evaluatie van de wet Dualisering gemeentebestuur*, eindrapport, Utrecht, Berenschot, 2004.

Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & L. Schaap, *Participatiebevordering in het Nederlands openbaar bestuur*, Rotterdam, CLD, 2002.

Bovens, M., W. Derksen, W. Witteveen, P. Kalma & F. Becker, *De verplaatsing van de politiek: Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1995.

CLD (Cachet, A., R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap), *Opinies van gemeentefunctionarissen over de Staat van het binnenlands bestuur*, Rotterdam, CLD, 2005 (in opdracht van het Ministerie van BZK).

Derksen, W., & L. Schaap, *Lokaal Bestuur*, Den Haag, Elsevier Overheid, 2004.

Elzinga, D.J., *Monisme en dualisme - Een sterke raad, een sterk college, een sterk apparaat*. In: Korsten & Tops (red.), 1998, p. 381-390.

Korsten, A.F.A. & P.W. Tops, *Lokaal in Nederland - Inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1998.

Staatscommissie (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie), *Dualisme en lokale democratie*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2000.

www.vernieuwingsimpuls.nl

Zouridis, S. en H. Wesseling, Commissie Leemhuis met verkeerde conclusies, in: *Openbaar Bestuur*, 2005, 4, 17-21.

3 Ontwikkelingen in de lokale democratie in West-Europese landen

3.1 Inleiding

Internationale vergelijkingen zijn dikwijls zinvol om van te leren. Niet dat Nederland meteen hetzelfde moet doen als andere landen, maar door vergelijking kan wel enig inzicht ontstaan in de mogelijke werking van voorgestelde maatregelen. Internationale vergelijkingen kunnen daarnaast ook leiden tot ontnuchtering, en tot enige relativering van, soms verhitte, discussies in Nederland.

Om iets op te steken van ervaringen in andere landen, moet aan tenminste twee voorwaarden zijn voldaan. Anders trappen we al te gemakkelijk in de valkuilen van 'daar werkt het, doen dus!' of, omgekeerd: 'het is daar toch allemaal anders'. Beide stellingen zijn veel te kort door de bocht.

In de eerste plaats moeten we kennis hebben van hetgeen daar gebeurt. Dat lijkt een open deur, maar dat is het niet. Dat bleek in de recente discussie over het veranderen van de aanstellingswijze van de Nederlandse burgemeester. Velen die zich in de discussie mengden, verwezen naar het buitenland. Probleem was wel, dat niet iedereen over adequate kennis bleek te beschikken. Zo was te horen dat in België de burgemeesters door de gemeenteraad aangewezen worden. Dat is onjuist, de Belgische burgemeesters worden door het rijk en tegenwoordig door de Vlaamse en Waalse gemeenschappen benoemd (zij het dat de raad wel veel invloed heeft op de benoeming). Ook meenden velen, dat Franse burgemeesters rechte reeks gekozen worden; ook dat is onjuist, want zij worden door de gemeenteraad aangewezen.

In de tweede plaats is het noodzakelijk om ons af te vragen in welke mate Nederland vergelijkbaar is met andere landen. Waarom zou je je immers spiegelen aan landen waar je weinig of niets gemeenschappelijks mee hebt? Het valt niet te ontkennen, dat elk land zijn eigen geschiedenis heeft, en dat elk land eigen beslissingen genomen heeft met betrekking tot de inrichting van het binnenlands bestuur. Er bestaan zeker grote verschillen tussen landen in West-Europa in de vormgeving van het lokaal bestuur. Maar daarmee is niet alles gezegd.

Want er zijn al van oudsher landen waarmee Nederland zich kan vergelijken. Aan het binnenlands bestuur van landen als Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland liggen vergelijkbare gedachten ten grondslag als aan het Nederlandse. Met andere landen zijn er traditioneel minder overeenkomsten. Tegelijkertijd zien we dat landen, hoe verschillend ook, zich geconfronteerd zien met dezelfde veranderingen in de wereld en in hun samenlevingen. Dan valt er ook iets van elkaar te leren, ondanks de verschillen die er ook zijn.

In dit hoofdstuk laten wij achtereenvolgens zien dat er in West-Europa sprake is van verschillende staatstradities met elk hun gevolgen voor de inrichting en het functioneren van het binnenlands bestuur (§2). De laatste decennia groeien de staatstradities enigszins naar elkaar toe. Vervolgens komen enkele internationale ontwikkelingen en vraagstukken aan de orde die op het binnenlands bestuur en dus ook het lokale bestuur afkomen (§3). Die ontwikkelingen zijn niet uniek per land, zij zijn universeel. De reacties erop zijn veelal dezelfde in heel West-Europa, ongeacht de traditionele verschillen tussen de landen (§4). Daarna analyseren we het functioneren van de lokale democratie in West-Europese landen. De problemen daarin blijken ook nauwelijks te verschillen per land (§5). Dat blijkt ook te gelden voor de reacties erop van gemeentebesturen, er is daarin een aantal gemeenschappelijke trends te ontdekken (§6). Al met al is er voldoende reden om te concluderen (§7), dat er te leren valt van ontwikkelingen en maatregelen in andere West-Europese landen.

3.2 Staatstradities in West-Europa

Aan elk bestuursstelsel liggen ideeën en waarden ten grondslag. Die mogen lang vergeten zijn, of pas recent gevormd. Maar zij zijn er altijd. Het huidige Nederlandse stelsel van binnenlands bestuur, bijvoorbeeld, bestaat al meer dan anderhalve eeuw. De gedachten daarachter zijn nog steeds relevant, ook al worden zij wel eens vergeten. In Portugal, Griekenland en Spanje, echter moest het stelsel van binnenlands bestuur opnieuw bedacht worden na de val van de dictatuur in de jaren zeventig. Dat geldt nog sterker voor Midden- en Oost-Europese landen. Hoe lang de geschiedenis van een land en zijn binnenlands bestuur ook zijn, er liggen gedachten ten grondslag aan de inrichting van een land.

Die gedachten en waarden achter de inrichting van het binnenlands bestuur worden wel 'staatstradities' genoemd (Loughlin en Peters, 1997). Zo is in landen als Nederland en Duitsland sprake van een sterk juridische traditie, met een grondwettelijke bescherming van het gemeentebestel. In Engeland ontbreekt een dergelijke bescherming. In sommige landen is bewust gekozen voor een federatieve opbouw van

het land (Duitsland, Oostenrijk, België), in weer andere landen voor een eenheidsstaat, sterk gecentraliseerd (Frankrijk, ook al is daar de laatste decennia fors gedecentraliseerd), dan wel gedecentraliseerd (de Scandinavische landen, Nederland).

Diverse factoren bepalen de verschillen tussen het binnenlands bestuur in West-Europa, zo leren internationale studies (Norton, 1994; Loughlin en Peters, 1997; Kersting en Vetter, 2003; Denters & Rose, 2005). De belangrijkste daarvan zijn de volgende:

- Het aantal bestuurslagen.
Finland bijvoorbeeld heeft alleen het Europese, het rijks- en het gemeentelijke niveau, Spanje kent naast de Europese Unie nog vier bestuurslagen: rijk, autonome gemeenschap, provincie en gemeente. Ook Duitsland en België hebben, als federale staten, een groot aantal bestuurslagen. Nederland kent naast EU, rijk, provincie en gemeente ook nog waterschappen.
- Open of gesloten huishouding.
De meeste landen erkennen een open huishouding voor hun gemeenten (een 'algemene bevoegdheid'), maar dat geldt niet voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland. In die laatste twee landen bestaat de regel van de zogenaamde '*ultra vires*'. Dat wil zeggen: gemeenten mogen zich uitsluitend bezighouden met die zaken die aan hen opgedragen zijn (vrij vertaald: alleen maar medebewind). Dat kunnen overigens vele zaken zijn.
- De taken en bevoegdheden van het lokaal bestuur.
Vooral in Zuid-Europese landen is het gemeentelijke takenpakket relatief beperkt, terwijl dat in andere landen breed is.
- De omvang van gemeenten (zie kader 3.1).
Die verschilt niet alleen binnen landen, maar ook tussen landen, als we naar het gemiddelde aantal inwoners kijken. In Frankrijk komt het gemiddelde aantal inwoners niet boven de 2.000 (76% heeft zelfs minder dan 1.000 inwoners). In Engeland echter hebben gemeenten gemiddeld genomen meer dan 150.000 inwoners. Nederlandse gemeenten zijn relatief groot.
- De inrichting van politiek en bestuur op lokaal niveau.
Alle landen hebben gemeenteraden, zij het soms via evenredige vertegenwoordiging, soms via een meerderheidsstelsel gekozen. In Zweden en Finland is sprake van bestuur door de raad; de raden benoemen uit hun midden een uitvoerende commissie, min of meer vergelijkbaar met een afspiegelingscollege (maar dan zonder burgemeester). Spanje en Frankrijk echter hebben sterke burgemeesters die door de raad worden aangesteld. Duitsland kent in alle deelstaten direct gekozen burgemeesters die in afstemming met de raad de gemeente besturen.

- De vorm van de democratie.
In vele landen bestaan naast de reguliere verkiezingen aanvullende vormen van medezeggenschap van burgers: Duitsland en Italië bijvoorbeeld kennen lokale referenda en directe verkiezingen van burgemeesters, Nederland heeft alleen raadsverkiezingen (naast diverse vormen van consultatie).

Kader 3.1 Gemiddelde gemeentegrootte in een aantal West-Europese landen.

Land (meetjaar)	Gemiddeld inwonertal gemeenten
Frankrijk (2002)	1.640
Zwitserland (2000)	2.480
Duitsland (1999)	5.777
Italië (2001)	7.036
Noorwegen (2001)	10.353
Finland (2001)	11.965
België (2003)	17.582
Denemarken (2001)	19.451
Zweden (2001)	30.897
Nederland (2002)	32.466
Verenigd Koninkrijk (2002)	134.000 (incl. enkele regionale besturen)

Bron: Denters en Rose (red.), 2005; statistische gegevens OECD, juli 2006.

De verschillen tussen het binnenlands bestuur in de diverse landen in West-Europa zijn dus aanzienlijk. Maar het gaat hier slechts om de formele organisatie, en de formele kenmerken. In de praktijk, in het dagelijks functioneren, hoeven de verschillen niet navenant te zijn. De volgende paragraaf laat zien, dat alle landen in West-Europa, en dus hun decentrale besturen, met identieke vraagstukken te maken hebben.

3.3 De agenda: internationale vraagstukken

Het is een cliché, maar daarmee niet minder waar: de wereld wordt steeds internationaler van karakter. Gemeenten hebben veel meer dan vroeger te maken met het buitenland. Dat geldt zeker voor de Europese Unie. Gemeenten hebben te maken met Europese regelgeving en rechtspraak. Dat betekent tevens, dat pogingen om die regelgeving te beïnvloeden niet uitsluitend in Den Haag moeten worden gedaan. Voor gemeenten en provincies kan het soms beter en effectiever zijn om invloed uit te oefenen bij Europese instellingen zelf. De Europese eenwording opent ook nieuwe invloedskanalen en mogelijkheden voor het vormen van internationale coalities, onder meer als het gaat om de

structuurfondsen (onder meer Quinn, 1999; Goldsmith, 2005: 240 ev.). Er zijn echter meer internationale ontwikkelingen die gemeenten parten spelen ongeacht de historie van het land waartoe ze behoren. Zonder te streven naar volledigheid, noemen wij hier enkele van die ontwikkelingen (John, 2001; Vetter en Kersting, 2003b: 333; Denters en Rose, 2005: 2ev.).

In de eerste plaats is de economie steeds meer internationaal en globaal van karakter. Bedrijven trekken zich weinig aan van landsgrenzen, werknemers worden eveneens flexibeler, afstanden worden minder belangrijk als gevolg van automatisering. Paradoxaal genoeg zijn lokale besturen steeds belangrijker voor economische groei. Zij kunnen bedrijven aantrekken, zorgen voor aantrekkelijke vestigingsklimaten en goede woonmilieus. Tegenvallende resultaten, recessies of lokale economische tegenslagen tasten de draagkracht en daarmee het vermogen van de overheid aan om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Dat kan leiden tot een afname van de legitimiteit van het openbaar bestuur (minder diensten, minder probleemoplossing = minder outputlegitimatie).

In de tweede plaats vragen in veel landen nieuwe beleidsuitdagingen om aandacht. Al jaren geleden stond het milieuvraagstuk hoog op de agenda, de laatste decennia gaat het veeleer om vraagstukken als veroudering, migratie en integratie. Toen in enkele voorsteden van Parijs hevige rellen uitbraken die tenminste deels met integratie te maken hadden, vroegen journalisten en bestuurders in Nederland zich dagenlang af, of ook hier 'Franse toestanden' konden ontstaan. Een teken, dat de Franse problemen bekend voorkwamen in Nederlandse ogen.

Tevens zien we in vele landen het gevaar van politieke apathie. Die uit zich vrijwel overal in, onder meer, lagere opkomst bij verkiezingen. Ook die leiden tot een afname van de legitimatie (inputlegitimatie). In vele landen ook, zo blijkt uit Eurobarometers, is sprake van dalend vertrouwen in de overheid.

En in de vierde plaats is er de behoefte van de private sector om meer betrokken te worden bij het besturen van de gemeente. Die behoefte bestaat zowel bij het lokale bedrijfsleven, als bij het maatschappelijk middenveld, als bij groepen burgers. Niet langer kan een gemeentebestuur in betrekkelijk isolement besluiten wat het goedddunkt voor de gemeenschap. Het moet in toenemende mate rekening houden met wensen vanuit de samenleving in al haar aspecten. Doet het dat niet, dan zal het dat spoedig voelen. Tevens kunnen gemeentebesturen gebruik maken van kennis en deskundigheid in de samenleving die eerder niet toegankelijk was.

Al deze vraagstukken zijn niet uniek voor Nederland, noch voor enig ander land. Zonder uitzondering zien gemeenten zich hiermee geconfronteerd. Dan wordt het van belang te gaan kijken of de reacties op die uitdagingen eveneens gelijkenis vertonen.

3.4 Reacties in theorie en bestuurspraktijk

In het denken en schrijven over vorengenoemde ontwikkelingen is beslist sprake van een gemeenschappelijk begrippenapparaat en dikwijls van nieuwe begrippen. De auteurs van een recente publicatie over trends en ontwikkelingen in een aantal West-Europese landen stellen het volgende: ‘Begrippen als ‘governance’, ‘new public management’, ‘uitbesteden’, ‘samenwerken met de gemeenschap’, en ‘multi-level en multi-actor bestuur’ zijn slechts enkele van de nieuwe woorden die doordringen tot de huidige publicaties over lokale politiek en lokaal bestuur’ (Denters en Rose, 2005:1; vert. LS).

Met name ‘governance’, vrij vertaald met ‘besturen in netwerken’, is momenteel een belangrijke stroming in internationale discussies over het openbaar bestuur. In het kort betekent governance: besturen in horizontale en verticale netwerken, samenwerken tussen publieke en private partijen, erkennen dat er niet één beste oplossing voor problemen is, durven experimenteren. Het wil zeggen dat de overheid niet langer de centrale instantie is in de samenleving en dat zij niet per definitie een hiërarchisch hogere positie inneemt. De Britse auteur Peter John (2001) heeft de verschillen tussen een meer traditionele manier van besturen en besturen in het governance-concept in kaart gebracht (zie kader 3.2), dat wil zeggen, de verschillen tussen ‘government’ en ‘governance’:

<i>Kader 3.2 Verschillen tussen ‘government’ en ‘governance’</i>		
	Government	Governance
Aantal instituties	Weinig	Veel
Bureaucratische structuur	Hiërarchisch, geïntegreerd	Gedecentreerd, gefragmenteerd
Horizontale netwerken	Gesloten	Extensief
Internationale netwerken	Minimaal	Extensief
Vorm van democratie	Representatief	Representatief + nieuwe experimenten
Beleid	Routinematig	Innovatief, lerend
Centrale overheid	Directe beheersing	Decentraliseert, micro interventies
Leiderschap	Collegiaal/ cliëntelistisch	Burgemeesterlijk/ charismatisch

Bron: John, 2001: 17.

Daarmee is niet gezegd, dat alle landen overgaan tot ‘governance’, laat staan op dezelfde wijze. Elk land heeft nog steeds zijn eigen formele en constitutionele regels; nationale contexten doen nog steeds ter zake. Zo is het voor Nederlandse gemeenten niet ongebruikelijk om samenwerking te zoeken met de particuliere sector. Voor Franse gemeenten ligt dat beslist anders. Maar overal in Europa zien wij publiek-private samenwerking van de grond komen, vooral in het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Spanje en Duitsland. Ook in het academische denken over de manier waarop bestuurd zou moeten worden, scoort ‘governance’ hoog.

Het blijft niet bij academische discussies alleen. Het voorbeeld van publiek-private samenwerking maakte dat al duidelijk. In vele, zo niet alle West-Europese landen is sprake van hervormingen. Soms grote, soms kleine, soms trage, soms snelle. Hervormingen en reorganisaties zijn er in soorten en maten. Sommige betreffen administratief-bestuurlijke aspecten, ander politieke (zie kader 3.3):

<i>Kader 3.3 Hervormingen van het lokaal bestuur in West-Europa</i>	
Hervorming van het lokaal bestuur en de lokale ambtelijke organisatie	Hervorming van de lokale politiek
<i>Veranderingen in de organisatie van het binnenlands bestuur</i> - a Nieuwe bestuurslagen - b Functionele en financiële decentralisatie, overdracht van taken en bevoegdheden, deregulering - c Grenscorrecties en gemeentelijke herindeling (onder meer in Nederland) - d Intergemeentelijke samenwerking	<i>Veranderingen naar meer directe participatie</i> - a Directe verkiezing van de burgemeester / introductie van besturen-de burgemeesters - b Lokale referenda, soms bindend, soms adviserend
<i>Managementhervormingen</i> - a Veranderingen in budgettering, bijv. outputsturing, globaal begroten - b Intra-organisatorische decentralisatie (deconcentratie) - c Klantenoriëntatie (diverse landen) - d Privatisering, publiek-private samenwerking	<i>Veranderingen in de lokale representatieve democratie</i> - a Nieuwe kiesstelsels (onder meer Duitsland) - b Elektronische overheid/e-voting - c Introductie van governance-structuren, zoals adviesraden, wijk-raden, fora, toekomst conferenties - d Veranderingen in de rol van gemeenteraadsleden

Bronnen: Caulfield & Larsen, 2002:13; Vetter & Kersting, 2003a: 15 (vrije vertaling).

3.5 Problemen voor de lokale democratie in West-Europa

Op het vlak van de lokale democratie in West-Europese landen zijn gemeenschappelijke ontwikkelingen zichtbaar, ondanks verschillen in tradities. Diverse vergelijkende studies (Daemen en Schaap, 2000; Caulfield en Larsen, 2002; Kersting en Vetter, 2003; Denters en Rose, 2005) laten zien, dat gemeenten in verschillende West-Europese landen te maken hebben met een of meer van de volgende problemen.

In de eerste plaats zijn burgers zich aan het heroriënteren. Ze voelen zich minder verbonden met de lokale gemeenschap en ze zijn individualistischer dan voorheen. Burgers eisen meer dienstverlening van de overheid, beter, sneller en duidelijker. Aan de andere kant zijn burgers ook meer bereid te participeren, zelf mee te denken, zelf te handelen.

In de tweede plaats neemt het belang van de traditionele democratie af. Die is representatief van karakter en steunt sterk op politieke partijen.⁷ Immers, partijen worden geacht maatschappelijke wensen te bundelen en te stroomlijnen. Zij stellen vervolgens een programma en kandidaten voor aan de kiezer. De kiezer maakt een keuze waarna gekozen partijleden de dienst uitmaken. Maar het stelsel blijkt zo niet meer goed te werken. Burgers keren zich van die traditionele politiek af, zo blijkt uit dalende opkomsten bij lokale verkiezingen. Dat wijst erop, dat burgers minder belang hechten aan die verkiezingen. Of dat zij zich niet goed herkennen in het gemeentebestuur en het partijstelsel. Wat ook de redenen en oorzaken zijn, dalende verkiezingsopkomsten zijn niet goed voor de legitimiteit van de politieke keuzen. Daarnaast kunnen vele burgers over het algemeen zeer wel zelf hun wensen kenbaar maken; zij hebben daar geen politieke partijen voor nodig. De politiek heeft zich dus verplaatst, burgers wenden zich rechtstreeks, al of niet in georganiseerde verbanden, tot de overheid, zonder tussenkomst van raadsleden. De articulatie van maatschappelijke wensen, van oudsher een taak voor politieke partijen, blijkt elders plaats te vinden.

In de derde plaats leiden deze twee problemen tot een derde: spanningen tussen de representatieve democratie en wilsvorming in de volksvertegenwoordiging enerzijds, en inbreng en participatie van burgers en de civil society anderzijds. Volksvertegenwoordigers hebben de neiging vast te houden aan het primaat van de politiek, maar dan ten onrechte opgevat als het primaat van gekozen politici om het eerste en het laatste woord te hebben. Die opvatting botst met verlangens van burgers om zelf mee te kunnen denken, zelf beslissingen te kunnen nemen.

Daarnaast, in de vierde plaats, is sprake van een zekere fragmentatie van activiteiten en verantwoordelijkheden. Daardoor houden steeds

7 Er zijn uiteraard uitzonderingen. In Finland stemmen de kiezers veeleer op een persoon dan op een partij; zie Rose en Ståhlberg, 2005:86.

meer organisaties zich bezig met activiteiten die voorheen door gemeenten verricht werden (bijvoorbeeld volkshuisvesting, zorg, onderwijs). Mede daardoor zijn gemeenten meer en meer gedwongen samenwerking te zoeken met tal van organisaties, lokaal en regionaal. Ook hier ontstaat een spanning tussen de noodzaak tot samenwerking enerzijds, en de genoemde opvattingen over het primaat van de politiek.

In vrijwel alle landen in West-Europa bestaan deze vraagstukken. De reacties erop, zo zal blijken in de volgende paragraaf, hebben zowel overeenkomsten als verschillen.

3.6 Tendensen in de lokale democratie in West-Europa

Dat er een probleem is in de lokale democratie, wordt breed onderkend. In vrijwel alle West-Europese landen worden dan ook pogingen gedaan om wat aan dat probleem te doen (Daemen en Schaap, 2000; Caulfield en Larsen, 2002; Kersting en Vetter, 2003; Reynaert e.a, 2005; Denters en Rose, 2005). Vier strategieën zijn te onderscheiden. De eerste, versterking van de representatie, blijft nog dicht bij het bestaande vertegenwoordigende stelsel. De vierde strategie, meer participatieve en directe democratie, brengt de meest vergaande veranderingen teweeg.

Versterken van de representatie

Het versterken van de traditionele vertegenwoordigende democratie is een eerste strategie. Soms wordt het kiesstelsel veranderd of het stemmen vereenvoudigd. Zo is in Nederland het gewicht van de voorkeursstem toegenomen, heeft Oostenrijk in drie deelstaten de kiesgerechtigde leeftijd verlaagd naar 16 jaar en is in Engeland geëxperimenteerd met het stemmen per post. Andere landen besluiten tot het verbeteren van de positie van volksvertegenwoordigers. Bijvoorbeeld door het mogelijk te maken dat raadsleden voortaan een bescheiden financiële vergoeding mogen hebben voor hun raadswerk (wat in bijvoorbeeld Nederland als sinds jaar en dag het geval is). Ierland is hier recent toe overgegaan (Daemen en Schaap, 2000:62; Kenny, 2003:121).

Andere landen kiezen voor pogingen om het functioneren van de gemeenteraden te verbeteren. Zo heeft in Frankrijk de raadsminoriteit meer rechten gekregen. Soms gebeurt het door dualisering, waardoor raadsleden zich meer dan voorheen als volksvertegenwoordigers kunnen opstellen en profileren. Zowel in Nederland als in Engeland was dat één van de redenen voor de dualisering. In Noorwegen is de mogelijkheid geopend, en door de stad Oslo aangegepen, om het lokale politieke stelsel in parlementaire richting om te vormen. Daarbij wordt het dagelijks bestuur niet langer gevormd door een afspiegelingscollege van wethouders uit de raad, maar door een afzonderlijk dagelijks bestuur dat steunt op een deel van de raad. Dat is vergelijkbaar met de meerderheidscolleges die Nederland sinds decennia kent. De raad kan zijn gebrek aan vertrouwen daarin uitspreken.

Verbreiding van de representatie

Daarnaast worden pogingen gedaan de vertegenwoordigende democratie enigszins te verbreden. Naast de periodieke verkiezingen (bijvoorbeeld eens in de vier, vijf jaar) worden vormen van inspraak en consultatie geïntroduceerd. In Nederland is inspraak vanaf de jaren zeventig gebruikelijk. Vanaf de raadsverkiezingen van 1990 met de fors lagere opkomst van de kiezers, is de aandacht voor consultatie versterkt. Dat gebeurt veelal onder de noemer van interactieve beleidsvorming. Mede als gevolg van de dualisering zijn sommige gemeenten (Almere, Apeldoorn) overgegaan tot vernieuwende manieren van vergaderen, zoals politieke markten (Vernieuwingsimpuls, 2005). Sommige gemeenten, vele Belgische bijvoorbeeld, houden enquêtes om te peilen wat er onder de bevolking leeft. In Franse gemeenten met meer dan 10.000 inwoners zijn adviesraden verplicht voor nutsvoorzieningen.

In vele landen worden mogelijkheden gecreëerd voor binnengemeentelijke decentralisatie. In Frankrijk is het in gemeenten met meer dan 80.000 inwoners zelfs verplicht wijkraden in te stellen. In België staat die mogelijkheid open. Antwerpen heeft ook daadwerkelijk direct gekozen wijkraden ingesteld. Dat geldt eveneens voor een aantal steden in de Noord-Europese staten. In Nederland kennen in ieder geval Rotterdam en Amsterdam direct gekozen deelgemeenten/stadsdelen.

Introductie klantendemocratie

Omdat gemeenten merken dat burgers betere dienstverlening en meer efficiëntie vragen, hebben vele geïnvesteerd in de klantendemocratie. Burgers krijgen dan, als gebruikers van gemeentelijke diensten, de mogelijkheid duidelijk te maken wat er goed of slecht is aan de dienstverlening. Of ze krijgen zelfs bestuurlijke verantwoordelijkheden met betrekking tot bepaalde diensten. Daarmee is niet gezegd dat ze ook invloed op het beleid krijgen (dat is nog weer een stap verder).

Dat laatste is bijvoorbeeld het geval in Denemarken. Daar zijn ouderraden ingesteld bij scholen. De leden van die raden vertegenwoordigen de ouders van de kinderen die naar de desbetreffende school gaan. Daarnaast hebben zij bepaalde bevoegdheden gekregen. Met het instellen van die raden waren twee effecten beoogd. Ouders zouden zo een sterkere stem krijgen in een overheidsdienst die voor hen van groot belang is. Daarnaast werd zo een arena gecreëerd waarin burgers leren omgaan met de dynamiek in de democratie. Zij zouden zo tevens gestimuleerd worden om ook in andere verbanden actief te participeren. Dat laatste is nog niet echt geslaagd.

Het Verenigd Koninkrijk is misschien het verst gegaan in het stimuleren van klantendemocratie. New Public Management, met zijn nadruk op efficiëntie, effectiviteit en bedrijfsmatigheid, is vooral daar sterk vertegenwoordigd. Gemeenten hebben kwaliteitshandvesten ('Citizen's Charter'), waarin onder meer beschreven staat aan welke kwaliteitseisen de dienstverlening moet voldoen en waar burgers recht op hebben. Dat heeft ertoe geleid dat gemeenten systematisch informatie zijn gaan verschaffen over criteria voor goede dienstverlening en over klachtenprocedures. Het effect op de kwaliteit van de diensten is echter niet groot.

Introductie participatieve en directe democratie

In een aantal landen is het karakter van de lokale democratie veranderd. Dat heeft te maken met de introductie van bestuursvormen die afwijken van het traditionele representatieve model.

Duitsland is hierin na de hereniging misschien wel het verst gegaan. In alle deelstaten worden de burgemeesters tegenwoordig rechtstreeks gekozen. Tevens bestaan overal mogelijkheden tot het houden van lokale referenda, soms met een bindend karakter. Andere landen kiezen ervoor om meer samen te gaan werken met het plaatselijke bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en anders georganiseerde burgers. In Ierland en Engeland bijvoorbeeld, worden lokale strategische plannen in samenwerking met die partijen gemaakt. In Italië is Turijn het bekendste voorbeeld van een stad die een nieuwe werkwijze heeft voor het besluiten over haar toekomst (zie kader 3.4).

Kader 3.4 Strategische planning in Turijn.

Turijn heeft twee jaar lang een brede maatschappelijke discussie gehad over de toekomst van de stad. Alle belangrijke publieke organisaties, verenigingen en private bedrijven waren daarbij betrokken. De realisatie van het plan wordt nu gestimuleerd en bewaakt door een vereniging van meer dan honderd organisaties, waarvan de gemeente er maar één is.

Bron: Bobbio, 2005:45.

Verder komt het in vele gemeenten voor, dat individuele burgers direct betrokken worden bij de beleidsvorming, in Nederland vooral bekend als interactieve beleidsvorming of coproductie. Er zijn verscheidene vormen, variërend van gemeenten die meer inspraakmogelijkheden bieden en zich met meer open vragen tot burgers wenden, tot vormen van

zelfbeheer (bijvoorbeeld het Rotterdamse Opzoomeren) of zelfs zelfbestuur. In Duitsland zijn allerlei vormen ontstaan van rondetafelbijeenkomsten en panels met burgers en organisaties, en surveys onder burgers, zij het dat sommige vormen eerder consultatief zijn dan medebeslissend. In een aantal Duitse gemeenten is het concept 'Bürgergemeinde' en 'Bürgerkommune' geïntroduceerd. Daarmee wordt actief burgerschap gestimuleerd en worden lokale besluitvormers bewust gemaakt van het belang van burgerparticipatie. In de Zweedse hoofdstad Stockholm gaan ambtenaren de wijk in om te vragen welke problemen burgers hebben. Die bewoners worden vervolgens gestimuleerd zelf actief te worden. Strikt genomen nemen de bewoners echter zelf geen beslissingen. Zie kader 3.5

Kader 3.5 Bewonersparticipatie in Stockholm.

Op informele plaatsen in de wijk, cafés bijvoorbeeld, gaat een ambtenaar in gesprek met bewoners van de wijk: welk problemen zij zien, welke oplossingen zij kunnen bedenken. De ambtenaar benadrukt meteen dat burgers zelf wat moeten doen en dat het resultaat van hun gedrag afhangt. Vervolgens wordt een groep gevormd; die moet voorstellen uitwerken, over bijvoorbeeld sportvoorzieningen of het opknappen van de straat. In een volgende fase komen alle groepen bij elkaar. Zij moeten onderling het budget verdelen dat de gemeente voor dergelijke projecten bestemd heeft. De uitkomst van de besluitvorming wordt doorgegeven aan de leden van de wijkraad met het verzoek invloed uit te oefenen. De grootste tegenstand lijkt te komen van professionele ambtenaren in de beleidssectoren; zij voelen concurrentie van gewone burgers die immers 'niet deskundige leken' zijn.

3.7 Afsluiting en vooruitblik

Verschillen tussen landen worden kleiner, als het gaat om het functioneren van het lokaal bestuur. In landen met een traditioneel grote mate van gemeentelijke autonomie, zoals de Scandinavische, bestaat die autonomie nog steeds, maar moeten de gemeenten ook veel rijksbeleid uitvoeren. Landen waar de gemeenten van oudsher zwak zijn, zoals Frankrijk, hebben meer taken gedecentraliseerd. En in landen die geen gemeentelijke autonomie kennen, Engeland voorop, zijn de mogelijkheden voor gemeenten verruimd om zelf vraagstukken aan te pakken.

Dat laat onverlet dat er nog steeds grote verschillen waar te nemen zijn. Franse gemeenten zijn erg klein in omvang, Zweedse, Nederlandse en vooral de Engelse relatief groot. Ook de inrichting van de lokale democratie verschilt van land tot land. Alle landen kennen gemeenteraadsverkiezingen, vele landen kennen daarnaast burgemeestersverkiezingen, sommige kennen besluitvormende lokale referenda. Burgers mogen tij-

dens de raadsverkiezingen hun stem laten horen, daarna hebben zij geen beslissende stem meer. Wel wordt in vele gemeenten geëxperimenteerd met diverse vormen van referenda en interactieve beleidsvorming.

De vraagstukken waar gemeenten in West-Europa mee te maken hebben, zijn voor een groot deel identiek. Ook in de reacties daarop zien wij vele overeenkomsten, maar ook hier geldt dat er verschillen zijn. Daarom is wel enige terughoudendheid geboden als Nederlandse gemeenten willen leren van ervaringen in andere gemeenten. Echter, zoals in de volgende hoofdstukken zal blijken: van de ervaringen met de dualisering in Duitsland, Engeland en Italië kan Nederland beslist wat opsteken. De dualisering heeft in die landen voor een deel de zelfde redenen als in Nederland en de ervaringen zijn eveneens goed vergelijkbaar.

De drie volgende hoofdstukken zijn gewijd aan de dualisering van het gemeentebestuur in Duitsland, Engeland en Italië. Zij zijn geschreven door buitenlandse onderzoekers. Desondanks is ernaar gestreefd de hoofdstukken zoveel mogelijk gelijksoortig te laten zijn en zoveel mogelijk dezelfde soort informatie te laten bevatten. Elk hoofdstuk begint met een korte uiteenzetting van wat gaat komen. Vervolgens wordt de inrichting van het binnenlandse en het gemeentelijke bestuur besproken. Dan volgt een overzicht van de hervormingen die de laatste jaren zijn doorgevoerd, waaronder de dualisering. Vervolgens komen de redenen voor de hervormingen aan de orde. In het laatste deel van elk hoofdstuk worden de ervaringen met de hervormingen geanalyseerd. Het gaat dan steeds om de drie problemen die we in deze studie centraal gesteld hebben: de rolverwarring bij de raad ('raad en bestuur'), de verhouding van het bestuur tot de burger ('burger en bestuur') en informatievoorziening voor en ambtelijke ondersteuning van de raad en zijn leden ('raad en ambtelijke organisatie'). In hoofdstuk 7 volgt dan een vergelijking tussen de ervaringen in deze drie landen en Nederland.

Elk land heeft zo zijn eigen begrippen. In deze studie is ervoor gekozen vertalingen te gebruiken. Zo zal in het hoofdstuk over Duitsland niet worden gesproken over 'Land' maar over 'deelstaat', in het hoofdstuk over Engeland niet over het 'Leader-cabinet' model, maar 'leidermet-college'. Per hoofdstuk wordt een overzichtje van de termen en hun vertalingen gegeven. Wij hebben zo veel mogelijk geprobeerd de verschillen in betekenis weer te geven. Het risico bestaat, dat de begrippen al te zeer worden geïnterpreteerd naar Nederlandse maatstaven. Zo zal regelmatig het begrip 'college' worden gehanteerd. Maar dat is in veel landen toch iets anders dan in Nederland. In de meeste landen bestaat geen 'collegiaal bestuur'; dikwijls is de burgemeester de baas van het college.

Literatuur

- Beukenholdt-ter Mors, M.A. en R.M. Noppe, *Sweden, Deepening Democracy*. In: Daemen & Schaap (eds), 2000, p. 37-56.
- Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & L. Schaap, *Participatiebevordering in het Nederlands openbaar bestuur*, Rotterdam, CLD, 2002.
- Bobbio, L., 'Italy: after the storm'. In: Denters, B. & L.E. Rose (eds), *Comparing Local Governance -Trends and developments*, Houndmills Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.
- Bogumil, J., L. Holtkamp & G. Schwarz, *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven*, Berlin, Edition Sigma, 2003.
- Borraz, O. & P. Le Galès, *France: the intermunicipal revolution*. In: Denters & Rose (eds), 2005, p. 12-29.
- Callanan, M. & J.F. Keogan (eds), 2003, *Local Government in Ireland, Inside Out*, Dublin: Institute of Public Administration.
- Caulfield, J. & H.O. Larsen (eds), *Local Government at the Millennium*, Opladen, Leske+Budrich, 2002.
- Daemen, H.H.F.M., & L. Schaap (eds), *Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*, Delft, Eburon, 2000.
- Daemen, H.H.F.M., & L. Schaap, *Ireland: Associational Democracy*. In: Daemen & Schaap (eds), 2000, p. 57-74.
- Denters, B. & L.E. Rose (eds), *Comparing Local Governance -Trends and developments*, Houndmills Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.
- Gabriel, O.W. en S. Eisenmann, *Germany: A new type of local government?* In: Denters & Rose (eds), 2005, p. 119-138.
- Goldsmith, M., *Intergovernmentalism?* In: Denters & Rose (eds), 2005, p. 228-245.
- John, P., *Local Governance in Western Europe*, London, Sage, 2001.
- Kenny, L., *Local Government and Politics*, 2003, in: Callanan, M. & J.F. Keogan (eds), pp. 103-122.

Kersting, N., & A. Vetter, (eds), *Reforming Local Government in Europe - Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen, Leske+Budrich, 2003.

Loughlin, J., & B.G. Peters, 'State Traditions - Administrative Reform and Regionalization'. In: Keating, M. & J. Loughlin, (eds.), *The political economy of regionalism*, London, Frank Cass, 1997, p. 41-62.

Norton, A., *International Handbook of Local and Regional Government*, Cheltenham, Edward Elgar, 1994.

Plees, Y., Belgium: *The changing world of Belgian municipalities*. In: Denters & Rose (eds), 2005, p. 47-64.

Quinn, B. *The Effects of EU-membership on Local and Regional Governments*, paper, 1999.

Reynaert, H., K. Steyvers, P. Delwit & J.B. Pilet, *Revolution or Renovation: Reforming Local Politics in Europe*, van de Broele, Brugge, 2005.

Rose, L.E. & K. Ståhlberg, *The Nordic Countries: still the 'promised land'?*. In: Denters & Rose (eds), 2005, p. 83-99.

Sullivan, H., *Local government reform in Great Britain*. In: Kersting & Vetter (eds), 2003, p. 39-63.

Toonen, Th.A.J., *Denken over binnenlands bestuur*, Den Haag, VUGA, 1987

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, Handreiking Interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad, Den Haag, VNG Uitgeverij, 2004.

Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, Handreiking vernieuwend vergaderen: voorbeelden uit de praktijk, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005.

Vetter, A. & N. Kersting, *Democracy versus efficiency? - Comparing local government reforms across Europe*. In: Kersting & Vetter (eds), 2003a, p. 11-28.

Vetter, A. & N. Kersting, *Reforming local government - Heading for efficiency and democracy*. In: Kersting & Vetter (eds), 2003b, p. 333-349.

Wollmann, H., *German local government under the double impact of democratic and administrative reforms*. In: Kersting & Vetter (eds), 2003, p. 85-112.

4 Duitsland, dualiseren na de hereniging⁸

4.1 Inleiding

Het binnenlands bestuur van Duitsland heeft sinds de éénwording van West- en Oost-Duitsland grote veranderingen ondergaan. Weliswaar heeft, als van oudsher, elke deelstaat nog steeds zijn eigen specifieke Gemeentewet die de inrichting van het bestuur binnen die deelstaat regelt. Daardoor verschilt het binnenlands bestuur per deelstaat. Maar de verschillen tussen deelstaten worden beslist kleiner. In grote lijnen komen de veranderingen neer op het volgende: alle burgemeesters worden rechtstreeks door de kiezers gekozen. Die invoering was niet direct bedoeld om het gemeentebestuur te dualiseren. Maar dualisering is er wel een gevolg van geweest. Verder is de bestuurskracht van gemeenten mede daardoor verbeterd, hebben burgers meer mogelijkheden gekregen invloed uit te oefenen en is er meer aandacht voor dienstverlening aan burgers.

4.2 Het Duitse binnenlands bestuur

Duitsland is een federale republiek. De zestien deelstaten verschillen sterk qua inwoneraantal, sociale structuur en economische ontwikkeling. De deelstaten nemen een sterke positie in ten opzichte van de federale regering. Zo moeten zij instemmen met federale wetgeving, althans voorzover die gevolgen heeft voor organisatie of financiën van de deelstaten. Deelstaten hebben een eigen parlement. Binnen de grenzen die de federale Grondwet daaraan stelt, hebben de deelstaten het recht om wetten te maken, onder meer op terreinen als justitie, politie, onderwijs en gezondheidszorg.

Het Duitse staatsbestel kent meer bestuurslagen dan het Nederlandse. Afhankelijk van de grootte van een gemeente zijn het er vier of vijf. Naast het federale niveau en de deelstaten zijn er de provincies en regio's waartoe de kleinere gemeenten behoren. Grotere gemeenten zijn regiovrij. En de steden Hamburg, Bremen en Berlijn kennen een dubbele status: ze zijn zowel deelstaat als gemeente.

8 Dit hoofdstuk is grotendeels geschreven door dr. Scott Gissendanner, Georg-August-Universität, Göttingen en dr. Norbert Kersting, Philipps-Universität Marburg.

Kader 4.1 Begrippen.

Duitse term	Vertaling in het Nederlands
Land/Länder	Deelstaat/deelstaten
Bezirk/Bezirke	Provincie/provincies
Kreis/Kreise	Regio/regio's
Ratsverfassung	Gemeentemodel (= vormgeving van de gemeentelijke bestuurslaag)
Verwaltungsausschuss (Neder-Saksen en Noordrijn-Westfalen); Verwaltungsvorstand (Noordrijn-Westfalen), Magistrat	College
Stadtdirektor	Gemeentesecretaris (maar dan wel veel meer besturend!)
Doppelspitze	Tweehoofdige leiding (van raad en gemeentesecretaris)

De provincies spelen een toezichhoudende en coördinerende rol ten opzichte van de gemeenten en de regio's. Ze vormen feitelijk de intermediair tussen deelstaat en lokale bestuurslaag. Binnen de provincies valt een aantal regio's die voor de kleinere gemeenten die functies uitvoeren waar ze zelf te klein voor zijn. De grotere steden zijn regiovrij. Binnen die grote steden kan dan weer sprake zijn van deelraden (die op hun beurt ook 'Bezirke' heten, net als de provincies).

De deelstaten kennen elk hun eigen Gemeentewetten en kiesstelsels. Er zijn daardoor nogal wat verschillen in de inrichting van het Duitse binnenlands bestuur. Maar er is ook sprake van een gemeenschappelijke kern. In al die systemen is de formele macht verspreid over de stemgerechtigde burgers, de raad en het dagelijks bestuur (meestal de burgermeester). De omvang van de gemeenteraad verschilt per deelstaat. In bijlage B staat het voorbeeld van Neder-Saksen dat tamelijk representatief is voor de andere deelstaten. De omvang van de gemeenteraden loopt daar uiteen van 6 (gemeenten met minder dan 500 inwoners) tot 66 (gemeenten boven de 600.000 inwoners). De raden van de grootste steden hebben overigens meestal meer dan 80 leden.

Doordat elke deelstaat zijn eigen wetgeving kent, zijn er in de loop van de decennia grote verschillen ontstaan. Ook regionale tradities en partij-systemen spelen daarbij een rol. Die verschillen zijn overigens wel minder geworden, ook al zijn ze in het functioneren van het binnenlands bestuur nog terug te vinden. Er is duidelijk sprake van convergentie. De grootste verandering deed zich in de jaren negentig van de vorige eeuw

voor. In grote lijnen komen de veranderingen neer op een ontwikkeling in de richting van meer directe democratie: directe verkiezing van de burgemeester en invoering van mogelijkheden voor volkspetities en referenda. In de praktijk wordt van deze laatste mogelijkheden in zeer uiteenlopende mate gebruik gemaakt.

De Duitse grondwet legt in artikel 28 het beginsel van gemeentelijk zelfbestuur vast en daarmee de uitgangspunten van een grote mate van lokale autonomie en een democratisch gekozen lokaal bestuur. In het Duitse federale systeem hebben de gemeenten daardoor twee functies, net als in Nederland. Enerzijds zijn zij juridisch en fiscaal gezien onderdeel van de staat. Anderzijds zijn zij lokaal zelfbestuur, met grondwettelijke bescherming. De Duitse deelstaten waarborgen dat de gemeenten de wetten voor eigen verantwoording kunnen toepassen in de lokale gemeenschap. Gemeenten hebben geen wetgevende bevoegdheid (wel verordenende), maar zij bepalen wel zelf hoe wetten lokaal toegepast worden. Gemeenten krijgen bij wet talrijke taken opgedragen. Door het subsidiariteitsbeginsel zijn zij vervolgens voor de verdere uitwerking en toepassing verantwoordelijk. Medebewind, dus.

Het gemeentebestuur wordt gevormd door de raad en de direct gekozen burgemeester. De laatste wordt meestal ondersteund door een college. Juridisch gezien ligt de macht in de meeste deelstaten bij de raad: alleen hij besluit en bestuurt. Maar de praktijk ziet er anders uit. De raadsleden zijn voor het merendeel vrijwilligers. De burgemeester (en zijn wethouders), kan bogen op meer ervaring en kennis. Daardoor is de burgemeester in de praktijk de besluitvormer bij uitstek. Beide overigens, zowel raadsleden als burgemeester, zullen bij hun besluiten de gunst van de kiezer niet kwijt willen raken.

Het belang van gemeenten is moeilijk te overschatten. Ongeveer tweederde van de jaarlijkse overheidsinvesteringen wordt door gemeenten gedaan. En zij voeren om en nabij 80% van de wetten van staat en deelstaten uit. Maar de laatste tijd lijden de gemeenten aan overvraging, terwijl de financiële mogelijkheden van de gemeenten hun grenzen hebben. De kloof tussen lokale sociale problemen enerzijds en gemeentelijke financiële speelruimte anderzijds wordt steeds groter. Tegelijkertijd nemen de verwachtingen en eisen van sociale bewegingen en politieke belangengroeperingen alleen maar toe. De druk op de gemeentelijke besluitvormers stijgt, mede onder invloed van de begrotingsafspraken in het verdrag van Maastricht (Wollmann 2000). Gemeentelijke politici kiezen in toenemende mate voor een informele manier van besturen, wat mag blijken uit de explosief groeiende publiek-private samenwerkingsverbanden met betrekking tot infrastruc-

tuur, verkeer en verzorging. De deelstaten zoeken oplossingen echter dikwijls in het hervormen van het gemeenterecht. Voorbeeld van dat laatste is het schrappen van het monistische bestuursmodel in de noordelijke deelstaten.

4.3 Het lange hervormingsproces sinds 1990: van monisme naar dualisme

Tot aan de hervormingen waren er kortweg twee verschillen tussen de gemeentestelsels in de deelstaten. In sommige lag juridisch gezien de macht bij één orgaan (monisme), in andere bij twee organen (dualisme). Daarnaast was de besluitvorming soms eenhoofdig, soms collegiaal van aard. Grofweg kunnen we stellen, dat het bestuur in de noordelijke deelstaten meer monistisch van aard was, in het zuiden meer dualistisch, met een sterke direct gekozen burgemeester als eenhoofdige besluitvormer. Kader 4.2 bevat een karakterisering van de traditionele bestuursmodellen in de Duitse deelstaten. Tevens worden daarin de belangrijkste ontwikkelingen in de werking ervan samengevat.

Kader 4.2 Gemeentemodellen in de Duitse deelstaten, tot 1990.

	Monisme in Noord-Duitsland	Dualisme in Zuid-Duitsland: raad en burgemeester	Dualisme en collegialiteit in Hessen
Raad	Hoofd van de gemeente; benoeming en desge- wenst ontslag gemeente- secretaris (ontslag met tweederde meerderheid)	Hoofd van de gemeente; benoeming leidinggevende ambtenaren	Hoofd van de gemeente
College	Geen	Geen	Uitvoerder raads- besluiten
Burgemeester	Raadsvoorzitter; representatieve functie; intermediair tussen raad en uitvoerende gemeentesecretaris	Direct gekozen; raads(commissie) voorzitter; vertegenwoordiger van deelstaat en gemeente; hoofd ambtelijke organi- satie.	Door raad aange- steld (tot 1993, daar- na direct gekozen); primus inter pares: voorzitter van het college
Ambtelijke organisatie	Neutrale uitvoering van raadsbesluiten; onder leiding van een g e m e e n t e s e c r e t a r i s die voor tenminste acht jaar benoemd werd	Ondersteuning bestuur	Ondersteuning bestuur
Ontwikke- lingen in de praktijk	1 Gemeentesecretaris werd machtige figuur 2 Gesloten partijcircuit van gemeentesecretaris, burgemeester en fractie-voorzitters van de coalitie. 3 Verkokering door samenwerking raadsleden en sectorambtenaren 4 Rol- asymmetrie: burgers veronderstelden ten onrechte dat de burge-meester de centrale bestuurder was. 5 Machtsconflicten tussen burgemeester en gemeentesecretaris.	Raad en burge-meester moeten in overleg beleid maken om het bestuur effectief te maken	Burgemeester kon zich niet ontplooiën, was sterk afhanke-lijk van de raad

Bron: diverse.

Tegenwoordig bestaan er geen monistische stelsels meer. In alle deelstaten is nu sprake van een duaal model: zowel de raad als de burgemeester worden direct gekozen. Slechts één deelstaat, Hessen, kent een afwijkend systeem. Weliswaar bestaat ook daar een direct gekozen burgemeester. Maar hij moet collegiaal samenwerken met de wethouders die door de raad worden aangewezen. Het andere uiterste is de sterke burgemeester in Baden-Württemberg die met zeer weinig andere actoren rekening hoeft te houden, en eigenlijk alleen met de kiezer. De modellen in de andere deelstaten zitten tussen beide uitersten in.

De hervormingen in de jaren negentig hadden een tweeledig doel: meer bestuurskracht voor de gemeente en een machtsverschuiving ten gunste van de burgers. De veranderingen vonden in het westen plaats in de jaren vóór 1996, in het oosten tot 1999. In concreto zijn de volgende hervormingen doorgevoerd in het gemeentebestuur:

- De Noord-Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen, Neder-Saksen en Sleeswijk-Holstein kenden tot die tijd een tweehoofdige leiding waarbij de raad de besluiten nam en de gemeentesecretaris de raadsbesluiten uitvoerde. De bestuurstaken van de gemeentesecretaris werden overgedragen aan een direct gekozen burgemeester, zoals in Zuid-Duitsland gebruikelijk was.
- In Oost-Duitsland werd eveneens het Zuid-Duitse model overgenomen.
- Ook Saarland en Rijnland-Palts, twee deelstaten die een door de raad aangestelde burgemeester kenden, namen het model van een direct gekozen burgemeester over.

Alle deelstaten hebben nu een dualistisch bestuursmodel naar het voorbeeld van Baden-Württemberg en Beieren.

De gemeenteraden zijn in dit model overigens nog steeds hoofd van de gemeente. Zij zijn uitdrukkelijk bestuursorgaan en als zodanig verantwoordelijk voor de formulering en de uitvoering van het gemeentebeleid. Maar delen van die macht moet de raad delegeren aan de burgemeester (of in Hessen aan het college). Per gemeente verschilt de ruimte die de andere organen krijgen, maar kaderstelling is formeel genomen een taak van de raad. De burgemeester kan het beleid niet wijzigen zonder instemming van de meerderheid in de raad, omgekeerd kan dat wel. Bijvoorbeeld als het gaat om de begroting, geld lenen, of belangrijke wijzigingen in de ambtelijke organisatie. Raadsleden vinden ook dat zij de kaders moeten stellen. Maar zij betwijfelen zelf, of zij daar op intelligente wijze toe in staat zijn. De meeste Duitse raadsleden zijn onbezoldigde vrijwilligers met voltijdbanen.

Op het eerste gezicht zou je denken dat er een uniform model is ingevoerd in de Duitse deelstaten (behalve Hessen). Immers: overal is het Zuid-Duitse model ingevoerd, met zijn dubbelmandaat, een sterke raad en een sterke direct gekozen burgemeester. De raad is inderdaad overal het hoofdorgaan van de gemeente. De raadsmeerderheid neemt dus overal de belangrijkste kaderstellende beslissingen.

Toch zijn er bij nader beschouwing wel degelijk verschillen in de manier waarop raad als hoofdorgaan en burgemeester als hoofd van de uitvoering moeten samenwerken (zie bijlage C voor een gedetailleerd overzicht).

4.4 Redenen voor de hervormingen

In de jaren negentig ontstonden twee discussies over hervorming. Zij hebben geleid tot het verdwijnen van het monistische Noord-Duitse stelsel, tot de invoering van het dualistische Zuid-Duitse raad-burgemeesterstelsel en tot aanpassing van de stelsels in Hessen, Rijnland-Palts en Saarland.

In de eerste plaats was er een normatief-wetenschappelijke discussie. Gevreesd werd voor een verminderde bestuurskracht van gemeenten. Er werd daarbij gewezen op de grote maatschappelijke eisen en de grote begrotingstekorten van begin jaren tachtig. Gemeenten waren sterk verkokerd. Fractiespecialisten en sectorambtenaren leverden voortdurend strijd met meer generalistisch ingestelde bestuurders als burgemeesters en financieel verantwoordelijken (de 'Kämmerer'). De eersten wonnen vaak, met als gevolg een voortdurend uitdijen van de beleidssectoren, ten koste van de financiële gezondheid van de gemeenten op langere termijn. Om deze strijd te voorkomen, werd een versterking voorgesteld van de meer generalistisch ingestelde bestuurders en dan vooral van de burgemeester.

Vanaf 1990 kwam er een tweede discussie bij. Bij de omwenteling in Oost-Duitsland (1989/1990) werden goede ervaringen opgedaan met verscheidene vormen van directe democratie. De voorstanders van hervormingen grepen die aan. Zij wezen daarbij op de dalende opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen en op het gebrek aan waardering voor de politiek. Er was sprake van een 'allgemeine Politikverdrossenheit' (een algemene lusteloosheid ten aanzien van de politiek). De hervormers eisten de invoering van meer directe democratie in het gemeentebestuur. Doel daarvan was, dat burgers zich meer gingen interesseren voor gemeentepolitiek en dat zij daarin ook zelf actief wilden worden. In de tweede plaats zou de gemeentepolitiek transparanter moeten worden en zouden politici op meer verantwoorde wijze moeten omgaan

met hun taken. Dat zou bereikt kunnen door de directere binding van de politiek aan burgers. Ook zou daardoor de tendens naar de vorming van gesloten circuits van partijpolitieke elites tegengegaan worden.

De hervormingen en de dualisering hebben veel minder dan in Nederland het doel gehad de kaderstellende rol van de raad te versterken. In Duitsland was kaderstellen door de raad altijd al een norm geweest, ook vóór de hervormingen. Met de invoering van een direct gekozen burgemeester die met één been in de raad staat en met het andere in het bestuur, is de aandacht meer uitgegaan naar het vinden van mechanismen voor betere beheersbare en transparantere interactie, dan naar scheiding van beide organen. Dualisering als zodanig was ook niet de hoofdmoot van de hervormingen.

Het versterken van de politieke partijen, in Nederland zo op de voorgrond geplaatst met de dualisering, was beslist geen doel van de veranderingen. Het werd zelfs uitdrukkelijk verwacht, dat partijen zouden verzwakken met de verkiezing van de burgemeester. Maar burgemeesterskandidaten mogen wel lid zijn van een partij (zij het dat zij in Baden-Württemberg niet bekend mogen maken van welke!).

4.5 Effecten: algemeen

De dualisering was in Duitsland uitdrukkelijk bedoeld om de bestuurskracht van de gemeenten en de burgerparticipatie te versterken. Een herverdeling van machtsbronnen tussen burger, raad en burgemeester werd gezien als een belangrijk middel daartoe. De bestuurskracht moest groter worden door de burgemeesterspositie te versterken. Burgerparticipatie moest groter worden door de burgers een aantal mogelijkheden te geven greep te krijgen op het politieke proces.

Evaluaties van de resultaten van de hervormingen zijn nog dun gezaaid (Kersting 2004; Bogumil 2001). Het is vrijwel onmogelijk om een simpele analyse te maken van hoe het toen was en nu. Daarvoor zijn de verschillen in vormgeving van het gemeentebestuur te groot, en is er te veel partijpolitieke dynamiek. Daarnaast zijn de hervormingen nog te kort geleden doorgevoerd en zullen de resultaten pas zichtbaar worden bij toekomstige verkiezingen en rekruteringsprocessen. Maar enkele voorzichtige conclusies zijn wel te trekken, hoe voorlopig dan ook.

4.6 Raad en bestuur: Götterdämmerung van de raadsmeerderheid?

Voorals in Noord-Duitsland en dan vooral in de grote steden, beheersten jarenlang de politieke partijen de gemeentepolitiek. Vaak hadden die partijen absolute meerderheden, de sociaaldemocraten voorop.

Daardoor konden zij alle vooraanstaande posities innemen in de oude tweehoofdige leiding: de fractievoorzitter als meerderheidsleider, burgemeester als raadsvoorzitter en de gemeentesecretaris. Deze trojka beheerste alle fasen van het politieke leven in de gemeente, van het signaleren van een probleem tot aan de uitvoering van beleid. Zij waren met elkaar verbonden door partijlidmaatschap, dikwijls ook nog door persoonlijke banden en contacten in het verleden.

De positie van de raad, en vooral zijn meerderheid, is verzwakt, en niet alleen door het afschaffen van de sterke gemeentesecretaris die de raad moest benoemen. De besluitvormingsmacht van de raad is verkleind door de hervormingen. Daarnaast is het partijwezen meer dan voorheen gefragmenteerd. Dat laatste laat zich illustreren door tabel 4.1. Daaruit blijkt dat het aandeel van de beide traditionele volkspartijen in de zeteltallen afgenomen is. Niet alleen winnen de kleinere partijen FDP, Bündnis-Grünen en Linkspartei meer dan voorheen stemmen, ook onafhankelijke lijsten en gemeenschappelijke lijstvoorstellen worden belangrijker. Het is steeds minder waarschijnlijk dat een enkele partij een meerderheid heeft, of dat een grote partij met één kleine partij een meerderheid weet te vormen. In Noordrijn-Westfalen hadden in 1960 26 van de 30 grote steden een meerderheidspartij, in 2005 nog maar drie. Zelfs stabiele samenwerking tussen twee partijen is zeldzaam geworden. Afhankelijk van de gemeentegrootte en lokale politieke cultuur worden in de raden coalities gesmeed van alle partijen dan wel enkele of worden per vraagstuk meerderheden gezocht.

Tabel 4.1 Concentratie van het partijwezen in zes deelstaten.

	Aandeel CDU-SPD midden jaren zeventig, in %	Stemmenaantal CDU-SPD bij de laatste raadsverkiezingen, in %
Baden-Württemberg	68,1 (1975)	53,1 (2004)
Beieren	62,6 (1978)	56,5 (2002)
Hessen	90,2 (1977)	73,2 (2006)
Neder-Saksen	90,2 (1976)	80,5 (2001)
Noordrijn-Westfalen	91,0 (1975)	75,4 (2004)

Bron: Statistische Landesämter

Het creëren van meerderheden of consensus is in een dergelijke situatie lastiger dan voorheen. De direct gekozen burgemeester kan, als hij dat wil en ertoe in staat is, een bemiddelende rol spelen tussen de partijen.

Niet alleen de slagkracht van de raadsmeerderheid is afgenomen, dat geldt ook voor de raad als zodanig. De hervormingen van de gemeentestystemen gingen vergezeld van modernisering en pas aan het einde van de jaren negentig van privatisering. In Duitsland is veel werk gemaakt van interne reorganisaties onder het label van New Public Management met als kenmerken decentralisering, competitie, gerichtheid op de medewerker en op de klant. Het centrale concept was het 'Neue Steuerungsmodell', waardoor de verhouding tussen raad en bestuur drastisch moest veranderen. De raadsleden werd meer transparantie beloofd, er zou betere informatie komen over doelen, kosten en prestaties. Raadsleden zouden bevrijd worden van details, zodat ze meer tijd zouden krijgen voor belangrijke beslissingen en strategieontwikkeling. Daar hadden zij tot dan toe amper tijd voor. Eisen tot fractie-ondersteuning om raadsleden te ontzien, werden in weinig deelstaten gehonoreerd.

Dat het nieuwe sturingsmodel kon leiden tot een verlies aan controle door raadsleden, werd al snel gesignaleerd. Voor het controleren van de ambtelijke organisatie moet de raad kunnen beschikken over detailinformatie. Dat is ook van betekenis voor de responsiviteit van raadsleden ten opzichte van vragen van burgers; hun legitimatie is daar deels van afhankelijk, zeker bij een meer gepersonaliseerd kiesrecht. Overigens is de kwaliteit van de informatie uit de ambtelijke organisatie wel verbeterd. Dat is deels een gevolg van de hervormingen, deels van de invoering van informatietechnologieën. Dat geldt ook voor de controle over de gemeentebedrijven, ook al kunnen raadsleden daar amper nog gedetailleerd ingrijpen.

De burgemeester: dominantie van bestuurlijk leiderschap?

De burgemeesters zijn de winnaars van de hervormingen, dat is duidelijk. Hun positie is overal institutioneel sterker geworden en de meeste waarnemers verwachten in de toekomst een dominantie van bestuurlijk leiderschap in de lokale politiek. Daarmee is bedoeld, dat de burgemeester niet alleen de dagelijkse beslissingen van de ambtelijke organisatie in grote vrijheid voor zijn rekening neemt, maar in vergaande mate mede zijn stempel drukt op de besluiten van de raad.

De centrale vraag is, of de vergroting van de macht van de burgemeester ook geleid heeft tot meer bestuurskracht van de gemeente. De burgemeester kan en mag meer alleen beslissen, maar is nog wel afhankelijk van steun van de meerderheid van de raad voor de belangrijkste besluiten. De machtsverhoudingen in de raad, en dan vooral de partij-samenstelling, bepalen nog steeds de macht van het bestuur. Dat is niet alleen het geval als de burgemeester geen eigen meerderheid in de

raad heeft. Het is een algemeen verschijnsel, door de fragmentatie van partijlandschap. Besluitvorming in de raad is daardoor in heel Duitsland minder stabiel geworden. Twee of meer partijen zijn doorgaans nodig voor de meerderheid. Het komt amper nog voor dat één partij een absolute meerderheid heeft in de raad. De noodzaak om meerderheden te creëren in de raad, kan wel de positie van de burgemeester versterken ten opzichte van de fractievoorzitters. Immers, alleen de burgemeester is door zijn directe kiezersmandaat gelegitimeerd om over partijgrenzen en institutionele barrières heen te opereren.

Door de noodzaak de verkiezingen te winnen, is de verhouding tussen de burgemeester en de partij veranderd. De burgemeester moet zich op meer zaken richten dan die de aanhang van de eigen partij aanspreken. Dat leidt ertoe, dat een burgemeesterskandidaat van een partij een andere verkiezingsstrategie voert dan zijn partij. Ook de rekrutering van kandidaten is fors gewijzigd. Bestuurservaring en partijloyaliteit zijn tegenwoordig minder belangrijk dan persoonlijke eigenschappen en het vermogen met de media om te gaan.

Kader 4.3 Vier leiderschapsrollen voor de burgemeester.

De burgemeesters kunnen in vier verschillende rollen hun leiderschap tonen:

- Vertegenwoordiger van de gemeente bij de deelstaatregering.
- Symbolische representant van de gemeente en haar inwoners; daardoor gelegitimeerde actor in de gemeentepolitiek en sociale netwerken.
- Hoofd van de ambtelijke organisatie, dikwijls met het recht van supervisie in gemeentelijke bedrijven.
- En zij kunnen de politieke leider van de raad zijn.

Of burgemeesters leiderschap kunnen ontwikkelen, hangt af van diverse factoren: hun persoonlijke capaciteiten en de ruimte die andere bestuursorganen laten.

Algemene conclusie is, dat de hervormingen tot een grotere variatie in bestuurskracht van gemeenten hebben geleid. Burgemeesters die kunnen steunen op een welgezinde meerderheid in de raad en de ruimte hebben om sociaal netwerker te zijn, zullen de bestuurskracht van hun gemeente versterken. Maar er zullen ook andere gevallen zijn. De regel zal waarschijnlijk zijn, dat de politieke leiders in de gemeenten risico's en conflicten zullen willen vermijden. De inrichting van het gemeentebestuur is gebaseerd op checks-and-balances. De burgemeester zal daardoor proberen brede meerderheden in raad en bevolking te creëren. Maar ook als hij daarin slaagt, zal hij toch een middenweg proberen te bewandelen, om geen bondgenoten te verliezen.

Burgemeester in collegiaal bestuur: Hessen

Voor Nederland is het interessant naar de situatie in de deelstaat Hessen te kijken. In Hessen is weliswaar de direct gekozen burgemeester ingevoerd, maar is daarnaast een stelsel van collegiaal bestuur blijven bestaan.

Hoofd van het ambtelijk apparaat in Hessen is formeel het college, niet de burgemeester. Maar door de directe verkiezing van de burgemeester, en door forse veranderingen in het kiesrecht (zie kader 4.4) is de burgemeester toch wel de centrale figuur in de gemeentepolitiek geworden. En dat is amper het gevolg van een toename van formele rechten en taken, maar veel meer van het feit dat de burgemeester over een eigen kiezersmandaat beschikt.

Kader 4.4 Verkiezingen in Hessen: de macht aan de kiezer.

In Hessen is het stelsel gebaseerd op het zogenaamde 'kumulieren' en 'panaschieren'. Kiezers krijgen net zo veel stemmen te verdelen als er raadszetels zijn in hun gemeente. Die kunnen ze in hun geheel aan één kieslijst (partij) geven, maar ook verdelen over de kandidaten van die kieslijst ('kumulieren') of zelfs aan kandidaten van verschillende lijsten ('panaschieren'), zij het dat ze per kandidaat niet meer dan drie stemmen mogen geven. De mogelijkheden voor de kiezer om werkelijk invloed uit te oefenen op de samenstelling van de raad en de fracties is hierdoor een stuk groter dan in Nederland, waar immers de partijen zelf de volgorde bepalen (en de kiezers alleen via voorkeursacties een correctie daarop aan kunnen brengen). De macht van de partijelite is navenant kleiner.

Van belang is ook, dat de burgemeester sinds 1993 een veto kan uitspreken, als hij meent dat maatregelen niet in het belang zijn van de gemeente of in strijd zijn met het recht. De zaak wordt dan in handen gelegd van de provincie als toezichthouder of van de bestuursrechter. Ook van invloed op het belangrijker worden van de burgemeesterspositie is dat hij de onafhankelijke vertegenwoordiger is van de deelstaatregering in medebewindstaken. Zeker bij vaak controversiële vraagstukken van ruimtelijke ordening, verkeer en infrastructuur hadden burgemeesters al de mogelijkheid hun dubbele petten te dragen en hun veto-recht te gebruiken. Een verstandige burgemeester zocht al in de beleidsvoorbereiding coalitiepartners in de organisatie. Zaken als ruimtelijke ordening, sociale en culturele diensten liggen tegenwoordig in handen van professionele ambtenaren. De burgemeester heeft de controle over de centrale dienstonderdelen en de financiën. Door die domi-

nante positie kan hij personele beslissingen mede beslissen. Hij kan bijvoorbeeld posities aan partijvrienden geven, of eventuele concurrenten in de gaten houden.

De burgemeesters in Hessen streven naar meer macht. Ze willen de autonomie van de hogere ambtenaren opheffen en een hiërarchisch stelsel invoeren, met aanwijzingsbevoegdheden voor de burgemeester. Dat zou dan de collegialiteit doen verdwijnen en een eenhoofdig gezag vestigen. Tot nu toe vormen de noodzaak tot compromisvorming in het college en de machtsdeling tussen de raad en de ambtelijke organisatie in Hessen belangrijke checks-and-balances.

Kader 4.5 Kiezers in Hessen: consensus graag!

De kiezers in Hessen lijken ook belang te hechten aan deze constellatie die op consensus gericht is. Zij verhinderen het bestaan van eenduidige meerderheden en het doorregeren van partijen of coalities. De kiezers honoreren bijvoorbeeld burgemeesters die zich richten op de inhoud en die wisselen de meerderheden zoeken. Ook zijn er al mogelijkheden voor nieuwe coalities, zoals CDU met B90/Die Grünen ('Schwarz-Grün'), of CDU met FDP en B90/Die Grünen ('Jamaika Koalition'). Collegialiteit ontwikkelt zich vooral daar goed, waar de burgemeester afkomstig is uit een oppositiepartij.

4.7 Burger en bestuur

Het concept van de zogenaamde burgergemeenten ('Bürgerkommune') waart al enkele jaren rond in de Duitse gemeenten. Daarmee wordt gehoopt, aldus Bogumil en Holtkamp (2002: 3; vert; LS): 'door het sterker betrekken van burgers de politieke desinteresse weg te kunnen werken, de ernstige interne problemen in het besturen deels te kunnen reduceren, en nieuwe impulsen te kunnen geven aan de hervormingen van het bestuur. (...) De burgergemeente heeft ten doel om de driehoek van krachten tussen burgers, raad en bestuur opnieuw vorm te geven'. Er zijn ook werkelijk nieuwe vormen van directe participatie ingevoerd, en al bestaande instrumenten zijn verbeterd: directe verkiezingen van de burgemeester, burgerinitiatief, besluitvormende referenda, en het veranderen van het kiesstelsel.

De angst van wetenschappers dat de kwaliteit van het bestuur zou afnemen met de invoering van de direct gekozen burgemeester en (in Noord-Duitsland) met de afschaffing van de voltijds gemeentesecretaris, is niet uitgekomen. Dat geldt ook voor de angst van partijpolitici dat de rol van de lokale partij in de rekrutering van de gemeentebestuurders

uitgehoud zou worden. Vrijwel alle burgemeesterskandidaten hebben bestuurlijk-politieke ervaring. Ook zijn zij alle partijlid, zeker in de grote Duitse steden en in Noordrijn-Westfalen. In kleinere steden en gemeenten is wel een trend zichtbaar naar onafhankelijke burgemeesters (met als gevolg enige uitholling van de partijen). Dit heeft te maken met de onvermijdelijke personalisering in de strijd om het ambt. Kandidaten proberen zich sterk 'bürgernah' op te stellen: ze gaan serieus om met rol als representant van de lokale gemeenschap, en besteden er een flink deel van hun tijd aan. Ze nemen zo afstand van een al te bestuurlijke en technocratische rolopvatting. In het ambt concentreren zij zich op die politieke doelen die eenvoudig over te brengen zijn. Al met al tekent zich een sterke oriëntatie op de burger af.

Anders ligt het met de uitwerking van de andere instrumenten van directe democratie. Burgerinitiatief en besluitvormende referenda lijden onder de beperkingen van de aantallen initiatiefnemers, uitgesloten onderwerpen, de beperkte tijd voor het verzamelen van handtekeningen, etc. Cijfers ontbreken echter. Wel is duidelijk, dat het engagement van de Duitse burgers nogal verschilt. Noordrijn-Westfalen kent zeer restrictieve regelingen. Daar daalde het aantal burgerinitiatieven van 43 in 1995 naar 20 in 1998. In Beieren zijn de regelingen substantieel liberaler, waardoor er in de jaren tussen 1995 en 1999 ongeveer 645 burgerinitiatieven werden genomen. Bogumil constateert op basis van onderzoek in Noordrijn-Westfalen (2001: 208) dat dergelijke direct-democratische instrumenten per saldo een positief effect hebben op de democratische (input-)legitimiteit van de gemeentelijke besluitvorming. Burgerinitiatieven en referenda zijn immers zeer zichtbaar en zij worden in de media bediscussieerd. Daardoor, zo is de verwachting, zal de gemeentepolitiek wat opener van karakter worden, breder dan de kring van de lokale elite. Het belangrijkste is misschien wel, dat deze instrumenten een preventieve werking hebben. Burgemeester en raadsleden weten dat als zij het al te bont maken, burgers altijd nog deze middelen kunnen inzetten. Omgekeerd maken politieke leiders en burgemeesters ook weer gebruik van deze middelen. Nogal wat burgerinitiatieven zijn door partijen georganiseerd of door burgemeesters ondersteund die geen meerderheid in de raad konden vinden.

Wat de hervormingen niet hebben weten te veranderen, is de dalende opkomst bij gemeentelijke verkiezingen. Die daling is in heel Duitsland te zien, ook in welvarende deelstaten als Beieren en Baden-Württemberg (zie tabel 4.2). In Hessen bijvoorbeeld kwam in de jaren tachtig een kleine 80% van de kiezers naar de stembus, in maart 2006 nog maar 45,8%. De deelname aan burgemeestersverkiezingen los van raadsverkiezingen is meestal nog kleiner. De laagste opkomst is bij burgemeestersverkiezingen in de tweede ronde (tussen de twee hoogst geëindigde kandidaten): amper boven de 25%-grens.

Tabel 4.2 Ontwikkeling van de opkomst bij raadsverkiezingen, in zes deelstaten.

	Midden jaren zeventig, in %	Meest recente verkiezingen, in %
Baden-Württemberg	67,3 (1975)	52,0 (2004)
Beieren	78,2 (1978)	63,3 (2002)
Hessen	79,5 (1977)	45,8 (2006)
Neder-Saksen	91,8 (1976)	57,3 (2001)
Noordrijn-Westfalen	86,4 (1975)	54,4 (2004)

Bron: Statistische Landesämter

De hervormingen hebben geleid tot een verandering en verzakelijking in de relatie tussen burgemeester en burgers. Burgemeesters kunnen niet langer op grond van hun partijachtergrond de verkiezingen winnen. Zij profileren zich meer met thema's die op het algemeen belang gericht zijn en partijoverstijgend zijn. Successen bij projecten en bij het besturen draagt eraan bij dat ze zwevende kiezers winnen. Om dat succes te bereiken in de gefragmentariseerde politieke omgeving, moeten burgemeesters allianties smeden dwars door partijen, instituties en ideologieën heen. Partijpolitieke conflicten helpen daar niet bij.

Het internet speelt in de betrekkingen met de burgers een belangrijke rol. Meer nog als het gaat om dienstverlening, dan om het versterken van de democratie (verkiezingen, andere vormen van burgerparticipatie). Meer 'e-government' dan 'e-democratie'. Er zijn wel her en der informatiesystemen voor burgers, en, maar die zijn schaars, instrumenten voor burgerparticipatie en overleg met burgers via internet (bijvoorbeeld Esslingen). Stemmen via internet is nog in een experimenteel stadium, bijvoorbeeld voor een ouderenadviesraad (Keulen), en jeugdparlementen (Esslingen). Ook is er een niet-bindende elektronische verkiezing geweest van het college (provincie Marburg-Biedenkopf, in Hessen).

Al met al kunnen we concluderen, dat de hervormingen in de jaren negentig de mogelijkheden en de vormen van directe democratie duidelijk versterkt hebben. Zij hebben daarmee ook werkelijk, zoals bedoeld, geleid tot grotere invloed van de burgers. Toch daalt de opkomst bij verkiezingen nog steeds. De teleurstelling in de gemeentepolitiek heeft ongetwijfeld vele oorzaken, die geen van alle samenhangen met de mogelijkheden tot participatie. De betekenis van burgerparticipatie smeult, maar tot een vurig bestaan van 'burgergemeenten' wil het niet echt komen.

4.8 Raad en ambtelijke organisatie

Raadsleden hebben recht op alle informatie uit de ambtelijke organisatie. Maar alleen al door tijdgebrek maken zij zich afhankelijk van de informatie en de adviezen die ze van de ambtelijke organisatie en de burgemeester krijgen ten behoeve van de besluitvorming. Als reactie daarop vertrouwen zij op de partijleiding, gaan zij zich specialiseren en gaan zij netwerken met ambtenaren op het tussenniveau. De mate van professionalisering van raadsleden verschilt per stad, net als de managementmiddelen die tot hun beschikking staan. Raadsleden klagen dikwijls over een overvloed aan informatie. Velen verdenken het bestuur ervan dat de manier van 'informereren' van de raad bedoeld is om conflicten en problemen te verdoezelen.

Ook voor het zoeken en vinden van informatie buiten de ambtelijke en bestuurlijke kanalen om, menen raadsleden te weinig tijd te hebben. In grotere steden zijn ze alleen al aan raads- en commissievergaderingen ongeveer 20 uren per week kwijt. Maar het behoort wel tot de gewoonten om aanwezig te zijn bij belangrijke gebeurtenissen in de samenleving in hun district, en bij bijeenkomsten van organisaties die van belang zijn voor hun portefeuille.

In de meeste deelstaten zijn raadsleden vrijwilligers. Het verschilt per gemeente welke mate van ambtelijke ondersteuning zij krijgen. Een indicatie daarvan zijn de bestuurskosten per raadslid. Deze variëren van € 30.000 in Frankfurt am Main tot € 6.000 in Neurenberg. Raadsleden in de eerste stad lijken dus vijf keer zoveel middelen te hebben als hun collega's in Neurenberg. Maar de soort middelen varieert sterk per gemeente (wel of geen informatie- en communicatiesystemen op internet, bijvoorbeeld) en per soort raadslid (middelen voor alle raadsleden, of vooral voor de fractievoorzitters).

Een instituut als de raadsgriffiers als professionele ondersteuning specifiek voor de raad, is in Duitsland onbekend. De gemeenten zelf beslissen tot ambtelijke ondersteuning van de raad; die varieert tussen 0,1 en 0,3 fte per raadslid. Maar in alle gevallen gaat het dan om ondersteuning van de fracties, niet van de raad als zodanig.

4.9 Afsluiting

Vóór 1990 bestonden in Duitsland verscheidene hoofdvormen van gemeentelijk bestuur. In de loop van de jaren negentig is er een opvallende hervormingsgolf over het land gerold. Die heeft nog maar twee hoofdvormen overgelaten. Het dualistische Zuid-Duitse model is dominant. Alleen Hessen wijkt van de trend af, daar is het collegiaal besturende college blijven bestaan. Toch zijn ook tussen de andere deelstaten aanmerkelijke verschillen blijven bestaan in de machtsverdeling tussen burgers, raad en burgemeester.

De belangrijkste doelen van de hervormingen waren het vergroten van de participatie van burgers en van de strategische bestuurskracht van de gemeente. Het eerste doel is grotendeels bereikt, ook al daalt de opkomst bij de verkiezingen nog steeds. Dankzij meer vormen van directe democratie, inclusief de directe verkiezing van de burgemeester, hebben burgers werkelijk meer invloed gekregen. De raadsmeerderheid is de verliezer. Dat verlies van de dominantie heeft meer oorzaken dan alleen de hervormingen; het heeft ook te maken met bijvoorbeeld de verbrokkeling van het partijlandschap.

De positie van de burgemeester is overal duidelijk versterkt. De hoop is daardoor gegroeid, dat de burgemeester door die versterkte positie een bijdrage kan leveren aan effectief, efficiënt en duurzaam besturen. Dat zal niet over de hele linie gebeuren. Er is veel meer sprake van een mogelijkheid, en daarmee van groeiende variatie tussen de Duitse gemeenten. De institutionele vormgevingsvoorwaarden zijn slechts enkele factoren van de gemeentelijke bestuurskracht. Minstens zo belangrijk zijn de (partij-)politieke verhoudingen in de gemeente en de voorkeuren van de burgemeester zelf.

Literatuur

Banner, G., 'Politische Willensbildung und Führung in Großstädten der Oberstadtdirektor-Verfassung'. In: Rolf-Richard Grauhan (Hg.), *Großstadt-Politik: Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie*, Gütersloh, Bertelsmann, 1972, p. 162-180.

Banner, G., *Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik am Beispiel der Haushaltspolitik*, Die Öffentliche Verwaltung 37(9), 1984, p. 364-372.

Bogumil, J., *Modernisierung lokaler Politik: Kommunalen Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb - Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*, Baden-Baden, Nomos, 2001.

Bogumil, J. & L. Holtkamp, *Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie: Erste Ergebnisse einer explorativen Studie*, Arbeitspapier der Fern Universität Hagen, 55/2002, 2001.

Buss, A., *Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverfassung*, Baden-Baden, Nomos, 2001.

CLD (Schaap, L., A. van Sluis & A. Cachet), *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-III. Direct gekozen burgemeester in collegiale verbouwingen in Hessen*, Rotterdam, CLD, 2003, ISBN 90-806487-7-9.

Cusack, T., 'Social capital, institutional structures, and democratic performance: A comparative study of German local governments'. In: *European Journal of Political Research*, 35(1), 1999, p. 1-34.

Frey, R., 'Das Institutionelle Feld der politischen Entscheidungen auf der Kommunalebene'. In: Dieter Schimanke (Hg.), *Stadtdirektor oder Bürgermeister: Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse*, Basel, Birkhäuser, 1989, p. 121-135.

Gissendanner, S., & D. Sack, 'Governance' – Die Probleme des Regierens'. In: *Deutschen Städten und deren Überwindung*, Städte im Umbruch, Jahrgang 4, 2006 (im Erscheinen).

Heinz, R., *Kommunales Management: Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*, Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag, 2000.

Hermann, D., & R. Werle, *Kommunalwahl im Kontext der Systemebenen*, Politische Vierteljahresschrift, 24, 1983, p. 385 ff.

Holtkamp, L., 'Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern - eine Ursache Analyse'. In: Bogumil, J. & H. Heinelt (Hg.), *Bürgermeister in Deutschland: Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, p. 13-32.

Kersting, N. (Hg.), '*Kommunale Verwaltungsreform in Marburg*', Erste Schritte: Herbst 1994-Frühjahr 1996, Begleitforschung zur Verwaltungsmodernisierung, Marburg, Institut für Politikwissenschaft, 1996.

Kersting, N. (Hg.), *Hilft nur noch Selbsthilfe - Vereine in der Marburger Kommunalpolitik*, Marburg, Schriftenreihe, Marburger Meinungsbilder, 1998.

Kersting, N., *Die Zukunft der lokalen Demokratie*, Frankfurt, Campus, 2004.

Kersting, N., & A. Vetter, *Local government reform*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2003.

Knemeyer, F.L., 'Die Kommunalverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland'. In: Roland Roth und Hellmut Wollmann (Hg.), *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*, 1. Auflage, Opladen, Leske+Budrich, 1994, p. 81-94.

Knemeyer, F.L., 'Die Kommunalverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland'. In: Hellmut Wollmann & Roland Roth (Hg.), *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*, 2. Auflage, Opladen, Leske+Budrich, 1999, p. 104-122.

Laux, E., 'Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen'. In: Hellmut Wollmann & Roland Roth (Hg.), *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*, 2. Auflage, Opladen, Leske+Budrich, 1999, p. 168-185.

Lemmermann, M., *Die Reform der niedersächsischen Kommunalverfassung*, Frankfurt/M., Peter Lang, 2000.

Naßmacher, K.H., 'Einflussfaktoren in der kommunalpolitischen Willensbildung'. In: Uwe Andersen (Hg.), *Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen*, Köln, W.Kohlhammer, 1987, p. 78-93.

Sack, D., 'Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelungen und

- Kooperationspfade vertraglicher PPP'. In *Deutschland: Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag*. In: Dietrich Budäus (Hg.) *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt: Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*, Baden-Baden, Nomos, 1987, p. 51-76.
- Schefold, D., & M. Neumann, *Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassung in Deutschland - Demokratisierung oder Dezentralisierung*, Basel, Birkhäuser, 1996.
- Schliesky, U., 'Unmittelbar-demokratische Elemente in den Kommunalverfassungen Deutschlands'. In: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 37(2), 1998, p. 308-335.
- Schulenburg, K., *Direktwahl und kommunalpolitische Führung: Der Übergang zur neuen Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen*, Basel, Birkhäuser, 1999.
- Wehling, H.G., 'Kommunalpolitik in Baden-Württemberg'. In: Andreas Kost & Hans-Georg Wehling (Hg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2003a , p. 23-40.
- Wehling, H.G., 'Rat und Bürgermeister in der deutschen Kommunalpolitik'. In: Andreas Kost & Hans-Georg Wehling (Hg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2003b, p. 301-312.
- Winckler-Haupt, U., *Gemeindeordnung und Politikfolgen*, München, Minerva, 1988.
- Wollmann, H., 'Local government systems - From historic divergence to convergence? Great Britain, France and Germany'. In: *Government & Policy*, 18, 2000, p. 33-5.
- Wollmann, H., 'Urban Leadership in German Local Politics: The Rise, Role and Performance of the Directly Elected (Chief Executive) Mayor'. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 2004, p. 150-65.

5 Engeland, dualiseren als optie

5.1 Inleiding

Het binnenlandse bestuur van Engeland heeft een andere status dan dat van Nederland. Er is geen geschreven Grondwet in het Verenigd Koninkrijk. Het Parlement kan daardoor naar willekeur gemeenten instellen en opheffen. Het Engelse lokaal bestuur heeft jarenlang een lage status gehad. Het ontbeerde ook een open huishouding. Vooral onder New Labour is het gekomen tot hervormingen die de positie van de gemeenten hebben versterkt. Het gemeentebestuur is gedualiseerd, waarbij gemeenten zelf een keuze konden maken uit een aantal bestuursmodellen. Het meest gekozen model lijkt sterk op het model dat Nederland tot 2002 kende. Sommige gemeenten hebben een direct gekozen burgemeester. De raadsleden die niet besturen moeten zich vooral bezig houden met het controleren van het college; zij hebben daar moeite mee. De meeste richten zich nog eenzijdig op informatie vanuit de ambtelijke organisatie. De contacten met burgers verbeteren moeizaam.

5.2 Het Engelse binnenlands bestuur⁹

In Engeland heeft het parlement 388 zelfstandige gemeenten ingesteld. De gemeenten zijn verspreid over negen regio's. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor uiteenlopende activiteiten zoals het bepalen van de strategie, het beheer, leiding geven aan publieke diensten als onderwijs, sociale zorg, huisvesting, het verzamelen en verwijderen van afval, bibliotheken, wegen en straatverlichting.

De meeste landelijke gebieden van Engeland hebben een tweeledig systeem met grote plattelandsgemeenten die verantwoordelijk zijn voor onderwijs en sociale diensten en kleinere districten die moeten voorzien in de meer lokale diensten, zoals huisvesting en afvalverwerking. In de grote stedelijke gebieden en rond steden met grote markten bestaat een enkelvoudig systeem met grootstedelijke besturen, of, in Londen, de 'Greater London Authority'.

9 Dit hoofdstuk is geschreven door dr. Francesca Gains. Zij is onderzoekscoördinator van het project 'Evaluating Local Governance' (ELG) dat bijdraagt aan de vijfjarige evaluatie van de Wet Lokaal Bestuur uit 2000 voor de vice-premier van het Verenigd Koninkrijk. De interpretatie zoals in dit hoofdstuk weergegeven is die van de auteur alleen. Voor verdere informatie over ELG onderzoeksrapportages en overige activiteiten hieromtrent, zie www.elgncn.org.uk.

Met de Gemeentewet van 2000 werd een scheiding van machten geïntroduceerd bij de 388 gemeenten. Deze ‘dualisering’ bracht een fundamentele verandering met zich mee in het bestuur van de gemeenten. Voorheen werden de gemeenten bestuurd door commissies waarvan alle raadsleden deel uitmaakten. Er was geen overkoepelende commissie of een college. Vanaf 2000 worden de gemeenten bestuurd door een veel kleinere raadscommissie onder leiding van de politiek leider van de meerderheidsfractie, dan wel door een direct gekozen burgemeester (in kleinere gemeenten bestaat dikwijls nog het bestuur door raadscommissies). De overige, niet-besturende raadsleden hebben tot taak de besluitvorming van de met macht beklede politieke bestuurders te controleren.

<i>Kader 5.1 Begrippen.</i>	
Engelse term	Vertaling in het Nederlands
Local Government Act	Gemeentewet
County and districts	Plattelandsgemeente en districten (samen vervullen zij het takenpakket van gemeenten)
Greater London Authority	Groot-Londen
(Leader-)cabinet	(leider-met-)college
Chief Executive/clerk	Gemeentesecretaris/raadsondersteuning

Er zijn momenteel ongeveer 20.000 gemeenteraadsleden in Engeland. Het gemiddelde aantal raadsleden is ongeveer 52 per gemeenteraad, variërend van 30 in de kleinste tot 120 in Birmingham. De raad van Groot-Londen heeft 25 leden. De aantallen liggen vast in de wet. Raadsleden worden gekozen voor een periode van vier jaar. Ook verkiezingen in de grote plattelandsgemeenten worden elke vier jaar gehouden. Eén raadslid vertegenwoordigt een district. De gemeenten in het grootstedelijke gebied van Groot-Londen hebben ook een vierjaarlijkse cyclus van verkiezingen, maar elk district kiest daar drie raadsleden. Verkiezingen worden elke vier jaar gehouden. In sommige gevallen komen alle drie de raadszetels tegelijkertijd vacant. In andere gevallen zijn er drie jaar lang elk jaar verkiezingen voor één zetel; in het vierde jaar worden er dan geen verkiezingen gehouden. Raadsleden krijgen een toelage. Gemeenten zorgen voor praktische ondersteuning van raadsleden in de vorm van kantooraccommodatie, secretariële steun, en faciliteiten op communicatiegebied, onderzoek, politieke assistentie, training en ontwikkeling.

Van oudsher is het de taak van lokale raadsleden om de levering van publieke diensten te garanderen. Ook al worden de laatste jaren steeds minder diensten ‘in huis’ geleverd, de verantwoordelijkheid van de

lokale besturen voor de levering blijft. Wetgeving en politieke inzichten verplichten daartoe. De politieke besluitvorming gaat goeddeels over de wijze waarop deze levering geschiedt. Raadsleden hebben ook verordenende functies, zoals het vaststellen van lokale planning en het verlenen van vergunningen.

Gemeenten zijn grote werkgevers en in sommige grootstedelijke gebieden zijn zij de grootste lokale werkgever. Nationaal zijn er meer dan 2 miljoen werknemers in overheidsdienst. Ongeveer 25% van de publieke uitgaven bestaat uit bestedingen van het lokaal bestuur. De ambtelijke organisatie van het lokaal bestuur wordt geleid door een gemeentesecretaris; er zijn tevens financiële en juridische specialisten met specifieke bevoegdheden. De organisatiestructuren variëren sterk, afhankelijk van de grootte en de verantwoordelijkheden van het lokaal bestuur. De meeste lokale besturen kennen leidinggevende functies voor bepaalde beleidsterreinen zoals onderwijs. Deze posten kennen een historie van sterke en professionele identiteit, hoewel dit momenteel minder overheersend is.

Toch heeft het Engelse lokaal bestuur, ondanks de grootte en de enorme bekwaamheid van de meeste lokale besturen, in vergelijking met zijn continentale of Amerikaanse tegenhangers, minder autonomie (Denters and Rose, 2005). Het Engelse lokaal bestuur is verantwoording verschuldigd aan de nationale overheid die over de wetgevende en financiële macht beschikt. Het lokaal bestuur ontvangt uit lokale belastingheffing slechts een kwart van de financiën die benodigd zijn voor de voorziening van diensten. De rest komt van de centrale overheid in de vorm van subsidies. Gemeenten zijn daardoor traditioneel beperkt in de mate waarin ze kunnen afwijken van de nationale beleidsrichtlijnen. Des te sterker, omdat de besteding van de subsidies in toenemende mate gebonden is aan specifieke doelen.

5.3 Hervormingen: van besturen door commissies naar één bestuur

Zoals gezegd: tot 2000 waren het de raadscommissies die het bestuur vormden. Dit betekende dat de besluitvorming in principe voor alle raadsleden open was, hoewel besluitvorming met betrekking tot specifieke diensten werd gedelegeerd aan functionele commissies en subcommissies. Die deden op hun beurt aanbevelingen aan de voltallige raad. Commissievoorzitters waren machtige personen in de beleidsvorming. Sinds de jaren zeventig maakten de politieke partijen volledig de dienst uit. De leider van de grootste partij (of coalitie) werd vrijwel vanzelfsprekend de leider ('leader') van de raad. Commissies, inclusief machtige centrale beleids- en financiële commissies, waren naar politieke evenredigheid samengesteld. In ongeveer tweederde van de gemeenteraden had één partij de meerderheid. Besluitvorming vond

plaats langs de partijlijnen. Op gezette tijden kwam kritiek op het commissiesysteem. Het zou weinig transparant zijn en inefficiënt. Maar druk van de centrale overheid om hervormingen door te voeren bleef uit.

Maar New Labour, onder leiding van Blair, wilde anders. In de wet van 2000 voerde het een belangrijke hervorming door in het gemeentebestuur. Er werd een aparte groep politieke bestuurders gecreëerd: een scheiding van machten. Terwijl in Nederland de dualisering uniform is, kregen de Engelse gemeenten een aantal hervormingsopties voorgelegd waaruit ze er één moesten kiezen, zie kader 5.2 op blz. 77.

Interessant is, dat de burgers het laatste woord hadden over de keuze van het bestuursmodel. Gemeenteraden konden een besluitvormend referendum organiseren, burgers konden het ook afdwingen.

Naast veranderingen in de aard van de politieke en bestuurlijke besluitvorming, werd van alle gemeenteraden verwacht dat zij een onderzoeks- en controlefunctie introduceerden. Alle vier modellen maken het binnen zekere grenzen mogelijk om, zoals bij het oude systeem, besluiten te delegeren aan ambtenaren.

Nieuwe bestuursstructuur

Alle 388 gemeenten moesten in 2002 een nieuw lokale constitutie (een soort organisatieverordening voor de inrichting van het eigen gemeentebestuur) hebben. Ze moesten een keuze maken uit de hiervoor beschreven modellen. Het minst vergaande model, het model van de leider-met-college, was verreweg het meest populair onder de gemeenten: 316 gemeenten (81%) koos daarvoor. Slechts elf gemeenten (3%) durfden het aan om een direct gekozen burgemeester te nemen en slechts één gemeente de 'burgemeester met raadsmanager'.¹⁰ Van de kleinere gemeenten koos tweederde voor het gestroomlijnde commissiemodel. Eenderde opteerde voor één van de andere bestuursvormen.

Binnen de 'leider-met-college' vorm zijn verschillende opties voor het verdelen van de macht en verantwoordelijkheden. De bestuurlijke praktijk laat veel variëteit zien. Zo verschilt het aantal besturende raadsleden (collegeleden) nogal; het gemiddelde aantal is negen. Bijna alle gemeenten waar één partij de meerderheid vormt, hebben colleges van die ene partij. De macht van de leiders varieert eveneens, net iets meer dan één derde van de besturen staat de leider toe om besluiten alleen te nemen. In eveneens eenderde van de gemeenten kunnen de leiders in hun eentje de leden van het college selecteren. Meer dan de helft staat de voorzitter toe om portefeuilles aan collegeleden toe te wijzen.

10 In 2005 veranderde één gemeente na het houden van het verplichte referendum het statuut en ging over tot de vorm van een direct gekozen burgemeester die door een college wordt ondersteund.

Kader 5.2 Opties voor de inrichting van het gemeentebestuur.

- a Een direct gekozen burgemeester met een college ('cabinet'). Een direct gekozen burgemeester dient als politiek leider voor de gemeenschap, gesteund door een college dat bestaat uit raadsleden die gekozen zijn door de burgemeester. De burgemeester is tevens voorzitter van het college. Afhankelijk van lokale politieke omstandigheden en keuzen mag het college gevormd worden uit een enkele partij of uit een coalitie van partijen. Leden van het college met hun eigen portefeuille kunnen worden gemachtigd om eigen bestuurlijke besluiten te nemen.
- b Een direct gekozen burgemeester en een raadsmanager. De rol van de burgemeester is invloedrijk, geeft advies en biedt leiderschap. Hij maakt strategisch beleid en delegeert de dagelijkse besluitvorming aan de raadsmanager.
- c Een leider-met-college ('leader-cabinet'). Dit model staat het dichtst bij de vroeger bestaande monistische praktijk van bestuur door raadscommissies. Bij deze vorm is de voorzitter benoemd door de raad. Het college bestaat uit raadsleden die benoemd worden door de leider of door de raad. Net als in gemeenten met een direct gekozen burgemeester kan het college gevormd zijn uit één enkele partij of uit een coalitie. De voorzitter wijst portefeuilles aan de collegeleden toe. Het college kan besluiten collectief nemen, maar de besluitvormende macht kan ook aan individuele leden van het college worden toegekend.
- d Een gestroomlijnd commissie systeem. In een laat toegevoegd amendement van de wet en als reactie op druk van de oppositie liet de regeringspartij het toe kleinere gemeenten een andere keus te bieden. Het gaat dan om gemeenten met minder dan 85.000 inwoners (in Engeland de kleinere gemeenten ...). Het argument was, dat deze gemeenten misschien zowel politiek als administratief niet in staat waren om een van de drie andere modellen in te voeren. Om deze reden is een vierde optie geboden, namelijk het aannemen van een 'alternatieve regeling' gebaseerd op een aanpassing van het bestaande commissie systeem. Gemeenten mogen hierin niet meer dan drie commissies instellen. De besluitvorming door de raadscommissieleden kan onderwerp van onderzoek zijn voor andere raadsleden in overige onderzoeks- en controlecommissies.

Overigens staat slechts 16% van de gemeenten met deze vorm de leider alle drie de bevoegdheden toe. Aan het andere eind van het spectrum: in 23% van die gemeenten mogen de leiders niets van dit alles. In gemeenten waar de Conservatieven een raadsmeerderheid hebben is de kans groter dat de voorzitters veel mogen.

Kader 5.3 Soorten leiders-met-college.

De 'leiders-met-college' zijn er in verschillende vormen. Er zijn colleges waarin de leider het college domineert en alle besluitvorming door de leider plaatsvindt. Multi-actor colleges hebben een meer bilaterale werkwijze tussen de leider en individuele portefeuillehouders. Team executives besturen meer collegiaal.

Ook zijn er verschillende soorten gekozen burgemeesters (Leach et al, 2004, p 238). Zo zijn er burgemeesters die als trekkers van de verandering fungeren; burgemeesters als vertegenwoordigers en belangenbehartigers van de gemeenschap; en burgemeesters als leiders die nog teren op de machtspositie die zij al voor de hervormingen hadden (Stoker, 2004, p 17).

Controlestructuren

Ook de verplichte controlestructuren variëren per gemeente. De aantallen gemeentelijke onderzoekscommissies verschillen en er bestaat niet overal een overkoepelend onderzoeks- en coördinatieorgaan.

Oorspronkelijk gaven slechts drie op de tien gemeenteraden steun aan controle door speciale ambtenaren. Grote, en door Labour geleide, gemeenten vaker dan andere gemeenten. De verwachting is wel, dat het aantal gemeenten dat actief de controlefunctie wil versterken, zal stijgen.

Ook zijn grote verschillen waar te nemen in de soort onderzoekstaken van controlecommissies. Zij kunnen betrokken raken bij beleidsontwikkelingen, beleidsherziening, en controle van het besluitvormingsproces door de uitvoerende macht. Het ziet ernaar uit, dat onderzoek en controle veeleer als managementinstrument in de beleidsontwikkeling worden gezien, dan als controle en verantwoording van de politieke besluitvorming. In sommige gemeenten is een vorm van *a-politiek ondernemerschap* te zien: in die gemeenten benadrukken actieve gemeenteraadsleden de gelijkwaardigheid van toezicht, onderzoek en controle. De controlerende raadsleden richten zich dan op het beleid en niet op de politiek. Het berijden van politieke stokpaardjes is daarbij natuurlijk niet uitgesloten. Tevens kunnen er problemen ontstaan in het bestuur van de rest van de organisatie. In andere gemeenten waren onderzoek en controle de basis voor conflict en werden ze gebruikt als een spel van de oppositie om het college uit te dagen. Tot slot is in vele gemeenten de controlefunctie losgekoppeld van het besluitvormingsproces en met zeer weinig enthousiasme ontvangen. De leden van de controlecommissies zijn ook vaak in verwarring over de precieze rol die van hen wordt verwacht.

5.4 Redenen voor de hervormingen

Er bestond al langere tijd kritiek op het commissiesysteem. Het voordeel ervan was dat het alle raadsleden de mogelijkheid bood zich bezig te houden met alles. Maar het leidde ook tot dubbel werk in de besluitvorming en tot detailbemoeienis van raadsleden met beheervraagstukken die beter bij ambtenaren pasten. Een ander nadeel was de partijcontrole op de raad: de echte beslissingen werden binnen de meerderheidspartij genomen, niet in de commissievergaderingen.

Al vanaf de jaren zestig is geprobeerd om hervormingen door te voeren. Er zijn voorstellen gedaan voor onder meer het instellen van een managementraad en voor een collegesysteem. Maar de regering was steeds huiverig voor het opleggen van wettelijke veranderingen. In 1995 kwam de vraag naar hervormingen opnieuw hoog op de agenda te staan door het rapport van de Commission for Local Democracy. Zij bood een onafhankelijke kijk op de situatie van het lokaal bestuur in Groot-Brittannië. Deze hernieuwde aandacht bracht niet alleen het gebrek aan efficiëntie aan het licht, maar ook een gebrek aan publieke verantwoording, omdat de 'informele' leiders onmogelijk ter verantwoording konden worden geroepen. De commissie stelde voor om een apart gekozen besturende burgemeester te introduceren, in combinatie met een sterke raad. Het rapport trok de aandacht van Labour, destijds een oppositiepartij. Het idee van een gekozen burgemeester voor Groot-Londen met een direct gekozen burgemeester en een assemblee raad werd in 2000 gerealiseerd. Maar Blair wilde meer hervormingen.

Kader 5.4 Opvatting van de regering over het traditionele commissiestelsel.

Kortom, het traditionele commissiestelsel, ontworpen om te zorgen voor een open en publiek raamwerk voor besluitvorming, is verworden tot een ondoorzichtig systeem waar de echte daden achter de schermen plaatsvinden. Mensen verliezen het vertrouwen in de beslissingen van hun raadsleden; individuele raadsleden raken gedesillusioneerd als het gaat om hun vermogen om lokale beslissingen te beïnvloeden, en mensen worden ontmoedigd zich kandidaat te stellen voor de verkiezingen Onduidelijke besluitvorming verzwakt de band tussen de bevolking en haar democratisch gekozen vertegenwoordigers (DETR,1999:8-9; vert. LS).

New Labour stelde een scheiding van machten voor. De regering wilde herkenbare politieke leiders hebben in de gemeente, heldere besluitvorming en een stevige rol voor alle raadsleden om transparantie en ver-

antwoording te garanderen. Het doel hiervan was om sterk leiderschap bij een kleine groep van politici aan te moedigen. Om ervoor te zorgen dat zij zich ook moesten verantwoorden, moest de rest van de raadsleden zich bezig houden met controle en het houden van toezicht. Een kleiner besturend college, zo werd gehoopt, zou de besluitvorming bespoedigen, de responsiviteit verbeteren en het mogelijk maken dat gemeenten beter aan de behoeften van de gemeenschap tegemoet zouden komen. Tevens zou een vergrote transparantie de burger in staat stellen de daden van het bestuur beter te beoordelen. Hierdoor zou het lokale politieke debat scherper worden en het belang van lokale verkiezingen toenemen. Daarmee is met zoveel woorden gesteld, dat het revitaliseren van de lokale democratie een uitdrukkelijk doel was van de hervormingen. Maar, anders dan in Nederland, niet zozeer een revitalisering van politieke partijen. Door de scheiding van de verantwoordelijkheden zouden kiezers beter kunnen weten wie besluiten nam. De niet-besturende raadsleden zouden zich vervolgens sterk kunnen maken en zich kunnen profileren door dieper op zaken in te gaan en zo een betere controle op het bestuur uit oefenen. Op basis daarvan zouden zij dan beleidsalternatieven kunnen bepleiten. Tevens hoopte de regering dat de raden een brede afspiegeling zouden vormen van de samenleving: niet langer vooral relatief oude blanke mannen.

Kader 5.5 Hoop van de regering op diversiteit en een aantrekkelijker raadslidmaatschap.

De regering gelooft, dat de combinatie van de nieuwe aantrekkelijke rollen die worden voorzien voor raadsleden en (...) stappen om enkele negatieve financiële en andere prikkels om de samenleving te dienen tegen te gaan, een grotere dwarsdoorsnede van de samenleving zal stimuleren ... meer werkende mensen, meer vrouwen, meer mensen uit etnische minderheden, meer jonge mensen en mensen met jonge gezinnen – om in de toekomst hun samenleving te dienen (DETR, 1998:3.61; vert. LS).

De overige, niet-besturende, raadsleden zouden dan bevrijd zijn van de druk van de raadsaangelegenheden en meer tijd hebben voor hun volksvertegenwoordigende rol. Ze zouden zich beter op de hoogte kunnen stellen van wat er in hun kiesdistrict leeft en die kennis kunnen inbrengen in de raadsvergaderingen. De voltallige raad zou het volledige budgetrecht behouden en beleidsbesluiten nemen. Maar de nadruk voor raadsleden zou moeten liggen op het vertegenwoordigen van de gemeenschap: het vertegenwoordigen van de kiezers en op basis van

kennis van wat de kiezers willen betere voorstellen doen en het controleren van het beleid van het uitvoerende college. Voor die laatste rol moesten gemeenteraden controle- en onderzoekscommissies instellen. Deze commissies zouden vervolgens alternatieve voorstellen kunnen doen.

De bredere hervormingsagenda

De introductie van een dualer stelsel in het gemeentebestuur in de Gemeentewet van 2000 is onderdeel van een bredere hervormingsagenda. Deze agenda is een continu proces en geen losstaand project. Er zijn meer dan 20 beleidsinitiatieven voor het moderniseren en verbeteren van het lokaal bestuur (www.odpm.gov.uk). Enkele van de initiatieven zijn de volgende:

- *Partnerschap en leiderschap van de gemeenschap*. Van gemeenteraden wordt verwacht dat zij lokale strategische partnerschappen (LSPs) aangaan met andere organisaties (overheidsorganisaties, private organisaties, maatschappelijk middenveld, vrijwilligersorganisaties). Zij moeten dan een gezamenlijk strategisch plan opstellen, met daarin verwoord de beleidsaspiraties en plannen over belangrijke onderwerpen, zoals het veiligheidsvraagstuk in de gemeenschap.
- *Financiën*. Een aantal gemeenten heeft overeenkomsten gesloten met de centrale overheid in de vorm van een 'Local Area Agreement' (LAA). In die overeenkomsten worden beleidsprioriteiten en de daarvoor benodigde fondsen vastgelegd. De gemeenten krijgen een grotere vrijheid en flexibiliteit om niet-wettelijke diensten te verlenen en in rekening te brengen. Tevens wordt hen toegestaan om ontvangsten uit de verkoop van woningwetwoningen te besteden. Deze gemeenten krijgen als gevolg daarvan dus meer beleidsvrijheid.
- *Democratische vernieuwing*. Gemeenten worden aangemoedigd om te experimenteren met e-governance en nieuwe methoden voor het organiseren van verkiezingen. Het stemmen op een niet traditionele manier wordt toegestaan. Het plan om regionaal gekozen assemblies te introduceren met soortgelijke functies zoals die in Groot-Londen kreeg in 2004 in referenda te weinig publieke steun om te worden uitgevoerd.
- *De toekomst van het lokaal bestuur*. Er zal een analyse worden gemaakt van de toekomst van de rol en functie van het lokaal bestuur.

Kader 5.6 Best value.

In Engeland ligt grote nadruk op de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Er is veel energie gestoken in het verbeteren van de prestaties van gemeenten. De Gemeentewet van 1999 introduceerde een 'best value': iedere dienst wordt elke vier jaar onderzocht, gebruikers worden geraadpleegd, de dienstverlening wordt vergeleken met vergelijkbare diensten en concurrentie tussen diensten wordt gestimuleerd. Er worden daartoe uniforme indicatoren opgesteld en gepubliceerd. In 2002 werd een nieuw veelomvattend prestatiegericht assessment geïntroduceerd voor alle gemeenten die volgens de controle op dienstverlening en het collectieve management assessment als matig, behoorlijk, goed en uitstekend werden gedefinieerd.

5.5 Effecten: algemeen

In Engeland is tamelijk veel onderzoek gedaan naar de effecten van de hervormingen (onder meer Stoker et al, 2003a+b en 2004; Leach et al, 2004; Randle, 2004; John en Gains, 2005; Gains, 2006). Uit die studies blijkt, dat de meeste besturen weinig tot geen moeilijkheden hebben gehad met het invoeren van de nieuwe wetgeving. Leidinggevenden rapporteren dat hervormingen weinig kosten. Sterker nog, er kan zelfs geconcludeerd worden dat besluitvorming per saldo sneller gaat en efficiënter is.

Kader 5.7 Snellere besluitvorming door dualisering.

De colleges komen vaker bijeen dan de commissies vroeger. Toch zijn er over het algemeen minder formele bijeenkomsten; wel wordt evenveel tijd gespendeerd aan informele als aan formele bijeenkomsten. Meer dan de helft van de collegeleden neemt in zijn eentje besluiten; gemeenteambtenaren rapporteren een grotere delegatie van taken. Een enquête in veertig gemeenten onder gemeenteraadsleden, -ambtenaren en belangrijke stakeholders bevestigt dit beeld: besluitvorming verloopt sneller.

Raadsleden in gemeenten met een gekozen burgemeester zijn positiever over de nieuwe wetgeving dan raadsleden in gemeenten met een van de andere bestuursvormen. Zij zijn het er tevens over eens dat besluitvorming sneller plaatsvindt en dat het makkelijker is om te achterhalen wie besluiten neemt. Politieke partijen domineren in die gemeenten het besluitvormingsproces minder, naar de mening van de raadsleden. Inzichten over hoe de burger over het nieuwe systeem denkt, zijn echter schaars. De resultaten van een enquête suggereren een tamelijk positief beeld over gekozen burgemeesters. Dan gaat het vooral om

waardering van burgers voor een grotere naamsbekendheid van de burgemeester en zijn centrale rol in lokale beleidsdebatten. Het beeld in de kleinere gemeenten met een gestroomlijnd commissiestelsel is niet wezenlijk anders dan in grotere gemeenten met een leider-met-college-model.

In de bestuursmodellen 'leider met college' en 'gekozen burgemeester' moet een beleidsplan tot stand komen. Daarin staan alle belangrijke beleidsvoornemens die het college in het eerstvolgende kwartaal wil uitvoeren. Veelal is het beschikbaar op de website van de gemeente. Gemeenten rapporteren geen moeilijkheden te hebben met het opstellen van het plan en het omschrijven van belangrijke besluiten. Bijna de helft van de gemeenteambtenaren die op de enquête hebben gereageerd, zijn het eens met de stelling dat 'besluitvorming transparanter is dan vroeger', dan voor de hervormingen. Raadsleden zijn het hier een stuk minder mee eens.

Leiderschap in de gemeenschap

Een van de redenen voor de hervormingen van het lokaal bestuur was het versterken van het politiek leiderschap van de gemeente in lokale samenwerkingsverbanden en in de gemeenschap. Dat lijkt geslaagd te zijn. Een meerderheid van de gemeenteraden, gemeenteambtenaren en stakeholders is het eens met de stelling dat 'de leiderschapsrol sterker is geworden' en dat 'de leiderschapsrol een hoger profiel heeft'. Over het geheel genomen wordt het denkbeeld gesuggereerd van een sterkere leiderschapsrol in gemeenten met een 'leider met college' vorm, vooral in gemeenten met één bestuurspartij.

Modern leiderschap is leiderschap in samenwerkingsverbanden met andere publieke en private partijen. Samenwerking kost tijd, zo blijkt. Besturende raadsleden rapporteren dat zij gemiddeld zo'n zeven uur per maand spenderen aan het onderhouden van relaties met partners. Gemeenteambtenaren rapporteren een gemiddelde van acht uur per maand. Meer dan de helft van de stakeholders rapporteert een bijdrage te hebben geleverd aan een beleidsplan. Of stakeholders voornamelijk samenwerken met portefeuillehouders of met gemeenteambtenaren, en in welke mate het lokaal bestuur trachtte om lokale samenwerkingsverbanden te leiden of om zelf deelnemer te zijn, is niet helder. De leiderschapsrol wordt soms beoefend door besturende raadsleden of burgemeesters en in andere gevallen door gemeenteambtenaren.

5.6 Raad en bestuur

Besturende raadsleden (raadsleden die dus lid zijn van het college) besteden uiteraard meer tijd aan gemeenteaangelegenheden dan niet-besturende raadsleden. Zij maken zich ook nieuwe vaardigheden en

taken eigen. Meer dan de helft van de besturende raadsleden neemt zelfstandig besluiten. Recent onderzoek lijkt erop te wijzen dat drie van de tien hun eigen nota's schrijven. Ook de andere raadsleden beginnen op een andere manier te werken. Zij bezoeken externe organisaties, ze nemen korte termijntaken op zich en vormen soms groepen om specifieke zaken te onderzoeken.

Waar in Nederland de raadsleden drie hoofdfuncties hebben, namelijk het vertegenwoordigen van de kiezers, kaders stellen en controleren, kunnen we dat in de Engelse situatie niet zo scherp stellen. Immers, er zijn twee soorten raadsleden: besturende en niet-besturende, een situatie die wat meer vergelijkbaar is met de Nederlandse situatie voor de dualisering.

Het vertegenwoordigen van de kiezers is een taak van alle raadsleden, ook de besturende in het college. Kaderstellen gebeurt in hoofdzaak door de leider en het college, dan wel de burgemeester en college. Die kaders moeten wel vastgesteld worden door de raad. Maar dat is, zeker in gemeenten met een meerderheidspartij, bijna een formaliteit. De echte besluiten vinden daar nog steeds plaats in de fractie. Alleen in raden zonder duidelijke meerderheid kan de raad als zodanig een vuist maken in de besluitvorming.

De onderzoeks- en controlefunctie is de taak bij uitstek van de niet-besturende raadsleden. Zij moeten beleidsvraagstukken in breder verband onderzoeken: zijn er nieuwe vraagstukken of problemen, hoe zit het met ingewikkelde vraagstukken, zijn verbeteringen mogelijk, moet het college actie ondernemen? Engeland is de laatste tijd nogal eens geconfronteerd met het buiten hun oevers treden van rivieren. Nogal wat gemeenteraden hebben intensief naar het probleem van die overstromingen gekeken. Zij agenderen daarmee het probleem en vragen het college om met voorstellen te komen. Het komt overigens ook voor dat het college een lastig probleem afschuift op de raad, bijvoorbeeld om consensus te krijgen over het sluiten van verzorgingstehuizen. Tot slot is de onderzoeks- en controlefunctie voor sommige partijen een manier om de niet-besturende raadsleden het gevoel te geven toch betrokken te zijn bij de besluitvorming.

Raadsleden die niet langer besturen, dus het merendeel, hebben moeite met de controlerende rol. En die rol is een van de belangrijkste in de nieuwe bestuursmodellen. De hindernissen voor een adequate onderzoeks- en controletaak liggen dikwijls in de eigen gemeentelijke regeling. Het opvragen van collegebesluiten is bijvoorbeeld niet altijd even eenvoudig. Maar de hindernis zit soms ook in de raadsleden zelf. Sommige raadsleden zijn onwillig om nieuwe taken op zich te nemen.

Of ze zijn niet bereid om bijvoorbeeld de media te gebruiken om hun zorgen te uiten. En er zijn raadsleden die weigeren controle uit te oefenen op hun partijgenoten in het college. Aan de andere kant geeft toch de helft van de collegeleden in een enquête aan, dat zij wel eens besluiten hebben gewijzigd na aanbevelingen daartoe van de onderzoeks- en controlecommissie. De fracties in de raad lijken ook huiverig te zijn voor een sterke controle door de voltallige raad. In twee van de vijf gemeenten worden partijbijeenkomsten gehouden voorafgaand aan onderzoeks- en controlebijeenkomsten. De meeste raadsleden zijn van mening dat voorzitters van onderzoekcommissies uit de meerderheidspartij afkomstig moet zijn, en dat fractiedwang ('whipping') op zijn plaats is. Partijbelangen spelen al met al nog steeds een grote rol in het besluitvormingsproces van gemeenten. Dat is vooral het geval in gemeenten met een relatief zwak leiderschap.

Samengevat rijst het volgende beeld op. Ook in Engeland heeft de cultuurverandering zich nog niet in voldoende mate voorgedaan. Ook daar zijn de veranderingen vooral in de structuur van het gemeentebestuur doorgevoerd. De besturende raadsleden lijken zich zeer wel aangepast te hebben aan hun nieuwe taken. Maar de niet-besturende raadsleden kunnen maar moeilijk afscheid nemen van het idee dat zij bestuurders zijn en dat ze zich veel meer moeten gaan richten op de gemeenschap, meer tijd moeten gaan besteden aan de kiezer. Maar er zijn her en der positieve ontwikkelingen.

5.7 Burger en bestuur

In alle gemeenten wordt de bevolking geconsulteerd over de dienstverlening in het kader van 'best-value' (zie ook kader 5.6). Daarnaast wordt zij geraadpleegd over lokale aangelegenheden of bij de ontwikkeling van een beleidsplan. Gemeenteraden gaan steeds beter om met consultatietechnieken. In de meeste gemeenten bestaat een burgerpanel en wordt de website van de gemeenteraad gebruikt voor consultatie en voor het openbaar maken van documenten.

Maar de regering wilde met de Gemeentewet van 2000 verder gaan dan alleen consultatie van de burgers. Het doel was ook om democratische vernieuwing tot stand te brengen. Burgers moesten meer en meer betrokken raken bij het besluitvormingsproces van de gemeenteraad. Maar een meerderheid van de raadsleden en gemeenteambtenaren gelooft niet dat dat gelukt is. Ook de betrokkenheid van de 'backbenchers' is niet toegenomen, zo menen zij. Grote veranderingen in de betrokkenheid van burgers worden ook niet verwacht, zo blijkt uit interviews met leidinggevende en politieke leiders in tien gemeenten. De hervormingen lijken al met al maar een gering effect te hebben gehad op de burgerparticipatie.

De gemeenteraad zou zichzelf kunnen en moeten herpositioneren, nu detailbesluitvorming elders plaatsvindt. Het was de bedoeling dat de raad zijn blik meer naar buiten zou richten, meer contacten zou leggen met de samenleving en meer de plaats zou worden voor debat en overleg in de gemeenschap. Het feitelijke beeld is wisselend, maar overwegend negatief. Er zijn zeker enkele gemeenteraden die meer tijd dan voorheen vrijmaken voor publieke petitie's, debatten over de toestand van de gemeente, vragen van burgers, vrije debatten los van het beleid, en voor rapportages en verantwoording door de besturende raadsleden. Maar er zijn beslist ook andere ervaringen. Er heerst zelfs enige desillusie over de rol van de voltallige raad. Het kost veel moeite om burgers naar raadsvergaderingen te krijgen. Er is nog steeds onduidelijkheid in de wet dan wel in de eigen gemeentelijke regelgeving over de te volgen procedures. De raadsagenda's zijn overvol. Politieke spelletjes, raadsleden die de rol van de voltallige raad niet begrijpen, en een gebrek aan burgerparticipatie en media-aandacht, het doet zich allemaal voor.

Een ander middel dat de Gemeentewet van 2000 aanreikte om burgerparticipatie te stimuleren was het instellen van gebiedscommissies. Op die manier zouden burgers meer inspraak kunnen krijgen, of zelfs als probleemeigenaren zelf oplossingen kunnen bedenken en besluiten kunnen nemen. Meer dan de helft van de gemeenten met een 'leider met college' vorm heeft gebiedscommissies ingesteld. Maar slechts een kwart van die commissies heeft ook besluitvormende bevoegdheden gekregen. De raden houden blijkbaar graag de macht in handen. Het aantal gebiedscommissies varieert van één tot twaalf.

Een ander doel was om de diversiteit van de raadsleden te vergroten (zie ook kader 5.5). Maar nog steeds is maar 26% van de raadsleden vrouw, in 1999 was dat 25%. Meer dan éénderde van de raadsleden werkt, de meerderheid van hen voltijds. Erg weinig raadsleden zijn onder de 35 jaar en bijna alle zijn blank. De nieuwe wetgeving heeft ook maar weinig effect gehad op de samenstelling van de besturende raadsleden. Leaders van de raad van zowel Conservatieven als Labour zijn overwegend man (meer dan 90% in beide partijen); bij de Liberaal-Democraten is 60% van de leiders man. Het aantal vrouwelijke collegeleden ligt rond de 23%. Het lage aantal vrouwen heeft te maken met de tijdsbesteding. Of de diversiteit zal toenemen, is ook afhankelijk van lokale en nationale politieke culturen en van de manier waarop kandidaten gewonnen en vastgehouden worden.

Gemeenteraden hebben dus nog een lange weg te gaan als zij de participatie van burgers willen versterken. Zij zullen eerst en vooral in hun werkwijze veranderingen moeten doorvoeren.

5.8 Raad en ambtelijke organisatie

Er ontwikkelt zich een nieuwe verhouding tussen gemeenteambtenaren en raadsleden. Welke verhouding dat is, hangt van verschillende factoren af. Bijvoorbeeld of raadsleden bestuurder zijn of niet, en over welke gemeenteambtenaren het gaat: beleidsambtenaren, ambtenaren op strategische beleidsposities, managers van uitvoerende organisaties, of ambtenaren die deel uitmaken van de nieuwe democratische structuren, bijvoorbeeld in het ondersteunen van de onderzoeks- en controlefunctie. Lagere ambtenaren besteden minder tijd dan voorheen aan de politieke besluitvorming. De zorg bestaat dat ambtenaren in sommige gemeenten niet langer de vaardigheden ontwikkelen die nodig zijn in het contact met politici.

Die vaardigheden zijn wel van belang, zeker ook omdat raadsleden recht hebben op alle informatie die aanwezig is in de ambtelijke organisatie. Die organisatie dient zowel de besturende als de niet-besturende raadsleden. De mate waarin dat gebeurt, verschilt per gemeente. In grote gemeenten zijn ambtenaren aangesteld voor het verlenen van 'democratic services' aan alle raadsleden. Zij helpen de raadsleden met vragen van kiezers en met het gebruik van informatietechnologie. In die gemeenten bestaan ook speciale 'scrutiny officers', dat wil zeggen: ambtenaren die voltijds bezig zijn met de onderzoeks- en controlefunctie van de raad. In kleinere gemeenten is dat er misschien maar één voor al deze taken. De meeste andere ambtenaren zullen ervan uitgaan, dat ze vooral het college dienen. Maar enkele ambtenaren moeten uiteraard alleen dienen: de gemeentesecretaris ('chief executive officer') en de gemeentelijke jurist ('legal officer'). Het hoofd Financiën ('chief finance officer') moet zelfs de oppositiepartijen bijstaan in het opstellen van een alternatieve begroting.

Ambtenaren hebben eveneens een verandering in hun werkwijze moeten doorvoeren. Meer dan de helft rapporteert dat de nieuwe wetgeving tot grotere delegatie van besluitvorming leidt. Tevens blijkt dat zij meer tijd besteden aan het contact met besturende raadsleden. Eerdere zorgen dat ambtenaren gecompromitteerd zouden raken doordat zij twee petten zouden dragen en zowel de bestuurlijke als niet-bestuurlijke raadsleden moeten dienen, lijken niet terecht te zijn geweest.

Daarnaast is een nieuw type ambtenaar in ontwikkeling: de ambtenaar die ondersteuning biedt bij de nieuwe taken zoals de onderzoeks- en controlefunctie. Oorspronkelijk voelden deze ambtenaren enige druk, omdat zij zowel het college als de raad moesten dienen. Veelal waren het de voormalige commissiesecretarissen ('committee clerks'). Maar inmiddels blijken daar geen problemen te zijn. Deze functies vormen langzamerhand een normale carrière-stap.

5.9 Afsluiting

De dualisering in Engeland is onderdeel geweest van een bredere hervorming die moest leiden tot een modernisering van het lokaal bestuur en tot een revitalisering van de lokale democratie. Het is niet alleen een breed maar ook een permanent proces. Tot op de dag van vandaag is de regering ermee bezig. Gemeenten hebben op bepaalde onderdelen de ruimte gekregen zelf keuzes te maken.

Niet alle hooggespannen verwachtingen zijn uitgekomen. Voor de regering was het teleurstellend te zien dat de gemeenteraden in overgrote meerderheid erg terughoudend waren met het kiezen van democratisch hervormingen. De meeste kozen niet voor een zuiver dualistisch model met een gekozen burgemeester, maar voor een model dat dichtbij het oude Nederlandse model kwam: een leider-met-college, waarbij de leden van het college raadslid bleven.

Toch heeft over het geheel genomen de scheiding van machten in het Engelse lokaal bestuur de zichtbaarheid van lokaal politiek leiderschap doen toenemen en eveneens is hiermee het leiderschap van de gemeenschap door het werken in samenwerkingsverbanden versterkt. Dat was ook wel nodig. Op dat punt weten kiezers beter dan voorheen wie verantwoordelijk is voor welke maatregelen.

De gemeenteraden als geheel zijn echter minder versterkt dan bedoeld. Dat is vooral te wijten aan die raden zelf. Met name hebben ze te weinig werk gemaakt van de onderzoeks- en controle functie. In plaats daarvan zijn vele raadsleden wat blijven mokken over het verlies van hun besluitvormende positie. Wat evenmin veel sterker is geworden is de betrokkenheid van de lokale bevolking bij de publieke besluitvorming.

Literatuur

Byrne, T., *Local Government in Britain*, Harmondsworth, Penguin Books Ltd, 2000.

Denters, B. & L.E. Rose (eds), *Comparing Local Governance -Trends and developments*, Houndmills Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.
DETR, *Modern Local Government: In touch with the People*, London, Department of the Environment, Transport and the Regions, 1998.
DETR, *Local Leadership, Local Choice*, Cm 4298, London, Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999.

Elcock, H & Fenwick, H., *Research on New Political Management Arrangements*, Public Money and Management, 2005.

Gains, F., *The Implementation of New Council Constitutions in Alternative Arrangement Authorities*, London, ODPM and www.elgnce.org.uk, 2004.

Gains, F., *The Implementation of New Council Constitutions in Hung Authorities*, London, ODPM and www.elgnce.org.uk, 2005, 20 p.

Gains, F., *Early Outcomes and Impacts: Qualitative Research Findings from the EKG Evaluation of the New Council Constitutions*, London, Department for Communities and Local Government, 2006 (in druk).

I & DeA - Improvement and Development Agency, www.idea-knowledge.gov.uk.

John, P., *Stakeholders and Officers and the New Council Constitution: Report of the ELG Sample Survey 2003*, London, ODPM and www.elgnce.org.uk, 2005.

John, P., & Gains, F., *Leadership under the New Council constitutions*, London, ODPM and www.elgnce.org.uk, 2005.

Joseph Rowntree Research, *on Political Leadership* from De Montford and Warwick Universities, 2005.

Leach, S. and Copus, C., 'Scrutiny and the Political Party Group in UK Local Government: New Models of Behaviour'. In: *Public Administration*, 82, 2, 2004, p. 331-354.

Lyons Inquiry into Local Government, www.lyonsinquiry.org.uk.

ODPM, *New Council Constitutions Guidance*, 2002
http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/source/odpm_loggov_source_021857.doc.

Randle, A., *Mayors Mid Term: Lessons from the eighteen months of directly elected mayors*, London, New Local Government Network, 2004.

Rao, N., *Councillors and the New Council Constitution: Report of the ELG Sample Survey 2003*, London, ODPM and www.elgnce.org.uk, 2005.

Snape, S., Leach, S. & Copus, C., *The Development of Overview and Scrutiny in Local Government*, ODPM, London, 2002.

Stoker, G., Gains, F., John P., Rao, N. & Harding, A., *Report of Census Survey Findings*, ODPM and www.elgnce.org.uk, 2002.

Stoker, G. et al, *Diversity and the New Council Constitutions*, London, ODPM and www.elgnce.org.uk, 2003.

Stoker, G., Gains, F., Greasley, S., John P., Rao, N. & Harding, A., *Implementing the New Council Constitutions*, ODPM and www.elgnce.org.uk, 2003.

Stoker, G., F. Gains, S. Greasley, P. John, N. Rao & A. Harding, *Implementing the New Council Constitutions*, ODPM en www.elgnce.org.uk, 2003a. Stoker et al, *Diversity and the New Council Constitutions*, London ODPM en www.elgnce.org.uk, 2003b.

Stoker, G., Gains, F., John P., Rao, N. and Harding, A., forthcoming *Operating the New Council Constitutions: A Process Report*, ODPM and www.elgnce.org.uk, 2004.

Stoker, G., *How are mayors measuring up?*, ODPM and www.elgnce.org.uk, 2004.

6 Italië, dualiseren in woelige tijden¹¹

6.1 Inleiding

Italië heeft een roerige tijd achter zich. De corruptieschandalen hebben hun sporen nagelaten. Het Italiaanse staatsbestel is grondig herzien. Ook in de inrichting en de werking van het binnenlands bestuur is veel veranderd. De gemeenten zijn sterker geworden, en daarbinnen de direct gekozen burgemeester. Gemeenteraadsleden kunnen er moeilijk aan wennen dat zij niet langer de bestuurders zijn van de gemeente. Het controleren van de burgemeester gaat hen niet eenvoudig af. Soms speelt rancune een rol: de politieke partijen zijn (voorlopig?) hun dominantie over de samenleving kwijt. Met de participatie van de burger wil het evenmin vlotten. Wel heeft de kiezer tegenwoordig de kans om niet alleen de raad, maar ook de burgemeester te kiezen.

6.2 Het Italiaanse binnenlands bestuur

Het Italiaanse systeem van lokaal bestuur is geworteld in de Zuid-Europese traditie. Het wordt gekenmerkt door centralisatie, gelijkvormigheid van territoriale eenheden en van organisatie. Het systeem heeft drie decentrale bestuurslagen: 20 regionale overheden (*regioni*), 95 provincies (provincie) en ongeveer 8.000 gemeentelijke overheden (*comuni*).

Gemeenten hebben gemiddeld iets meer dan 7.000 inwoners, hoewel dit per regio varieert. Pogingen in de laatste decennia tot gemeentelijke herindeling en het creëren van grootstedelijke besturen zijn mislukt. Ondertussen zijn vormen van inter-gemeentelijke samenwerking (bijvoorbeeld consorzi) voor het managen van specifieke diensten gewoon geworden.

Italiaanse gemeenten hebben een open huishouding. Zij kunnen dus bijvoorbeeld zelf beleidsinitiatieven nemen, zolang zij daarmee binnen de wet blijven. Naast deze autonomie zijn zij belast met taken die zijn opgedragen door zowel nationale als regionale wetten. De autonomie van het Italiaans lokaal bestuur is vastgelegd in de Grondwet. Door die lokale autonomie hebben gemeenten zelf allerlei initiatieven kunnen nemen, beginnend met het 'gemeentesocialisme' (Bobbio, 2005:32) in de eerste jaren van de twintigste eeuw (wat erg doet denken aan het 'wethouderssocialisme' in Nederland!).

11 Dit hoofdstuk is hoofdzakelijk geschreven door dr. Alberto Gianoli, verbonden aan het IHS te Rotterdam.

Kader 6.1 Begrippen.

Italiaanse term	Vertaling in het Nederlands
Regioni	Regio's
Provincia	Provincies
Comuni	Gemeenten
Consorzi	Samenwerkingsverbanden
consiglio comunale	Gemeenteraad
Giunta/sindaco	College/burgemeester

De belangrijkste taken van de gemeenten liggen op het terrein van de ruimtelijke ordening (het maken van ruimtelijke ontwikkelingsplannen), sociale voorzieningen en economische ontwikkeling. Onderwijs (afgezien van het bouwen en onderhouden van de scholen) en arbeidsmarktbeleid zijn voorbehouden aan het rijk. Volksgezondheid wordt geregeld door afzonderlijke organisaties. De gemiddelde inkomsten en uitgaven van lokale besturen in Italië zijn in vergelijking met Noord-Europese landen lager. De uitgaven van de decentrale overheden samen beslaan 12,0% van het bruto nationaal product (Goldsmith, 2005:229).

De opkomst bij gemeentelijke verkiezingen blijkt traditiegetrouw altijd hoog (meer dan 80%) als gevolg van het zeer gepolitiseerde karakter van de Italiaanse maatschappij en de duidelijk afgebakende scheiding tussen de verschillende politieke tradities. Wel is sinds het begin van de jaren negentig sprake van een lichte daling van de opkomst.

6.3 Hervormingen van de jaren negentig

Gedurende de jaren negentig vonden drastische hervormingen plaats van het Italiaanse systeem van lokaal bestuur. De gemeentelijke zelfstandigheid is daarbij nadrukkelijk toegenomen. Wet 142 (1990) en wet 81 (1993) vormen de basis van dit veranderingsproces. In 1990 is een raamwerk voor autonomie verschaft en trad een fase van innovatie in. De wet van 1993 introduceerde de direct gekozen burgemeester. Dat laatste wordt in Italië gezien als een cruciaal aspect in het hervormingsproces. Met de introductie van een direct gekozen burgemeester is het lokaal bestuur van Italië dualistisch van karakter geworden. Immers, naast een direct gekozen gemeenteraad staat een eveneens direct gekozen burgemeester. Er is sprake van twee organen met elk een kiezersmandaat en dus van dualisme in optima forma. De functies van de gemeenteraad zijn ook helderder omschreven dan zij voorheen waren.

Stroomlijning en versterking van het lokaal bestuur, 1990

Tot 1990 kende Italië een veelheid aan regels en wetten met betrekking het lokale bestuur. Zij dateerden veelal uit de fascistische periode. Wet 142 (1990) bracht een overkoepelend raamwerk van het Italiaanse lokaal bestuur tot stand. Deze wet bracht grote vernieuwingen en legde een basis voor de ontwikkeling van het systeem binnen de bredere constitutionele principes. De wet was een mijlpaal naar decentralisatie van macht en naar modernisering van het politieke en bestuurlijke systeem.

De nieuwe wet legde de functies van gemeenten vast en gaf de gemeenten de ruimte om een eigen statuut te maken met het oog op specifieke omstandigheden en behoeften. De wet introduceerde verder de scheiding tussen politiek en bestuur, verminderde het juridische toezicht ten gunste van grotere autonomie en effectiviteit van de gemeenten. Ook stelde de wet nieuwe vormen van territoriale aggregatie voor zoals metropolen. En, niet in de laatste plaats, creëerde de wet van 1990 mogelijkheden voor een grotere mate van burgerparticipatie en meer toegang tot informatie door voorzieningen voor referenda en het instellen van een ombudsman. Wet 142 legde de volgende principes vast:¹²

- Gemeenten zijn de bestuurlijke basisorganen.
Alle bestuurlijke functies aangaande de lokale bevolking en het grondgebied, voornamelijk in relatie tot de sociale dienstverlening, het gebiedsdeel en economische ontwikkeling, behoren tot de gemeentelijke taken, behalve wanneer deze nadrukkelijk door de staat of bij wet zijn toebedeeld aan andere instituties. Italiaanse provincies worden beschouwd als lokale instituties tussen gemeenten en regio's. Zij bevorderen de ontwikkeling van de provinciale gemeenschap door middel van het beheren en plannen van bestuurlijke functies op velerlei beleidsvelden (zoals bescherming van milieu, cultureel erfgoed, transport en mobiliteit, afvalverwerking). Regionale wetten wijzen functies toe aan de verschillende niveaus van lokaal bestuur in overeenstemming met nationale wetgeving en verzekeren coördinatie en samenwerking. Regionale wetten omschrijven eveneens vormen en mogelijkheden voor participatie van lokale instituties in het formuleren van regionale plannen en programma's en andere regionale maatregelen.
- Gemeenten (en provincies) stellen eigen statuten, dat wil zeggen: hun eigen 'grondwet' of organisatieverordening op.
De statuten omschrijven fundamentele normen voor de gemeentelij-

12 Deze wet is sindsdien herhaalde malen herzien. Die veranderingen hebben echter niet het wezen van de wet aangetast. Daarom blijft deze wet de basis van het hervormde systeem van het lokaal bestuur in Italië.

ke organisatie binnen het wettelijk vastgestelde kader. Zij bepalen in het bijzonder de kernpunten en functies van de gemeentelijke ambtelijke organisatie en de publieke voorzieningen, evenals vormen van samenwerking tussen woongemeenschappen en provincies, burgerparticipatie, decentralisatie en toegang voor burgers tot informatie en bestuurlijke procedures.

- De raad, het college als uitvoerende macht en de burgemeester zijn de belangrijke organen van de gemeente.

De raad geeft richting op politiek, bestuurlijk en controlerend vlak en stemt in met regelgeving zoals omschreven bij wet (bijvoorbeeld, statuten, regelgeving, begrotingen, plannen enz.). Alle andere competenties behoren tot de uitvoerende macht. Het college werkt samen met de burgemeester en werkt op basis van collegiale beraadslaging. Het is de taak van het college om regelgeving, ten behoeve van de organisatie van de gemeenteafdelingen en de publieke voorzieningen, aan te nemen en de algemene criteria zoals vastgesteld door de raad te eerbiedigen. De burgemeester is verantwoordelijk voor het bestuur van de gemeente.

- Gemeenten maken gebruik van de verschillende vormen van samenwerking met maatschappelijke organisaties en zij stimuleren participatie van burgers in het gemeentebestuur. De exacte verhoudingen tussen beide vormen van het betrekken van de samenleving bij het gemeentebestuur zijn vastgelegd in het gemeentelijke statuut. Het statuut moet voorzien in vormen van burgerconsultatie en procedures voor toelating van petitie en voorstellen door/van burgers, zowel op individuele basis als collectief, gericht op het bevorderen van het algemeen belang. Het statuut moet eveneens een tijdige behandeling garanderen. Consultatieve referenda kunnen door burgers worden aangevraagd.
- Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners moeten decentrale gebiedsraden instellen. Deze organen zijn bedoeld om burgers te laten participeren en om hen te consulteren. Ook besturen de decentrale gebiedsraden gemeentelijke diensten en geven zij leiding aan gedelegeerde functies. De decentrale gebiedsraden worden rechtstreeks gekozen door de bevolking. Het kiessysteem wordt bepaald door het gemeentelijke statuut.
- Alle wetten van het lokaal (en provinciaal) bestuur zijn openbaar. Er zijn uitzonderingen, op basis van specifieke bepalingen in de wet, of als gevolg van een tijdelijke en gemotiveerde verklaring van de burgemeester (of president van de provincie) volgens bestaande voorschriften dat de publicatie het recht op geheimhouding van individuen, organisaties of bedrijven zou benadelen.
- Raadsleden hebben het recht om alle mededelingen en informatie te verkrijgen van de gemeentelijke (en provinciale) afdelingen en bijbehorende ondernemingen en afhankelijke instituties die van nut kunnen zijn bij de uitvoering van het mandaat van de raad. Zij zijn

in specifieke gevallen gebonden aan geheimhouding, zoals bij wet bepaald. Raadsleden hebben het recht van initiatief bij elke aangelegenheid van beraadslaging van de raad. Zij hebben het recht om vragen en moties voor te leggen.

De sterke burgemeester als antwoord op de corruptieschandalen (1993)

Aan het begin van de jaren negentig verkeerde Italië in een fundamentele crisis. Die politieke crisis vormde de basis voor de hervormingen, die leidden tot de herziening van het Italiaans electoraal systeem op zowel nationaal als lokaal niveau. De nieuwe electorale regels moesten de dominantie van politieke partijen in het publieke leven ('partitocrazia') begrenzen. Met de invoering van wet 81 (1993) is de basis gelegd voor forse wijzigingen zowel in het kiesstelsel als in het bestuurlijke systeem van Italiaanse gemeenten (en provincies).

Voorafgaand aan de fase van hervorming was het Italiaanse systeem van lokaal bestuur een nauwkeurige afspiegeling van het nationale parlementaire model: burgers kozen de gemeenteraad door te stemmen op een partij, in een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. De raad koos op zijn beurt de burgemeester en diens college. De burgemeester en het college waren daardoor de uitdrukking van de coalitie van politieke partijen met een meerderheid in de raad. De raad werd gekozen voor een periode van vijf jaar. Tussen de raad en de burgemeester (en het college) bestond een vertrouwensrelatie. Bij het ontstaan van een vertrouwensbreuk trachtte de raad een nieuwe burgemeester en een nieuw college te kiezen. Mislukte die poging, dan werden nieuwe verkiezingen uitgeschreven.

De Italiaanse politiek was in hoge mate gefragmenteerd, zowel op nationaal als lokaal niveau. Besturen was daardoor lastig; het Italiaanse bestuur leed hevige onder instabiliteit van het politieke systeem en de continue dreiging van crises. Op papier was de burgemeester de baas over het college, op grond van de wet. In de praktijk moest hij voortdurend bemiddelen tussen de verschillende coalitiepartners. Hierdoor werd het Italiaanse systeem van lokaal bestuur gekenmerkt door instabiele colleges en de frequente wisseling van burgemeesters.

Wet 81 (1993) introduceerde de direct gekozen burgemeester en wijzigde het systeem van evenredige vertegenwoordiging. Er kwam een premie voor de partijen verbonden aan de winnende burgemeesterskandidaat. Kiezers stemmen nog steeds op partijlijsten. Maar tegenwoordig krijgt de partij van de winnende burgemeesterskandidaat 60% van de zetels (66% in gemeenten met minder dan 15.000 inwoners).¹³ De rest

13 Voor een gedetailleerde omschrijving van het lokaal electorale systeem in Italië, zie Fabbrini (2000).

van de zetels wordt verdeeld op basis van evenredige vertegenwoordiging. In gemeenten met meer dan 15.000 inwoners (dat betreft minder dan 1.000 gemeenten) wordt de burgemeester gekozen door middel van een stemming met twee ronden terwijl in gemeenten met minder dan 15.000 inwoners (het merendeel) een stemming van één ronde wordt gebruikt in overeenstemming met de ‘first-past-the-post’ regel. De verkiezing van de burgemeester en de raad vindt gelijktijdig elke vijf jaar plaats, in het gehele land.

Wet 81 (1993) heeft ook een nieuwe verhouding en een meer duidelijk afgebakende scheiding tussen de wetgevende en de uitvoerende instituten mogelijk gemaakt. Op grond van de nieuwe regelingen oefent de raad politieke en bestuurlijke leiding en controle uit. De uitvoerende instantie, het college, is samengesteld uit wethouders, geleid door de burgemeester. Burgemeester en college hebben vergaande macht en verantwoordelijkheden op het gebied van besluitvorming. De wethouders worden aangesteld door de burgemeester en dus niet langer door de raad. Om de uitvoerende en wetgevende macht beter te scheiden hebben wethouders geen zitting in de raad. Dit in tegenstelling tot de burgemeester; hij is wel lid van de raad. In gemeenten met minder dan 15.000 inwoners mogen wethouders burgers zijn die niet in de raad zijn gekozen, tenzij het gemeentelijke statuut daar specifiek in voorziet. Als een burgemeester een wethouder wil ontslaan, dan kan dat. Hij moet dan wel de raad informeren over de reden. Burgemeesters en wethouders mogen slechts twee achtereenvolgende termijnen hun functie bekleden. De burgemeester is verplicht om de nieuwe leden van het college tegelijkertijd met het bestuursprogramma te presenteren aan de raad.

Tabel 6.2 Aantal raadszetels en maximaal aantal wethouders.

Aantal inwoners	Maximaal aantal wethouders	Aantal raadszetels
< 3.000	2	12
3.000 – 10.000	4	16
10.000 – 30.000	6	20
30.000 – 100.000	6	30
100.000 – 250.000	10	40
250.000 – 500.000	12	46
500.000 – 1.000.000	14	50
> 1.000.000	16	60

Bron: Bobbio, 2005: 31.

De balans in de verhoudingen is verschoven. Vóór 1993 was eerst en vooral van belang dat er evenwicht was in de belangen van de coalitiepartijen. Na 1993, zo was de bedoeling, moet de formatie van het bestuur zodanig zijn, dat de raad het vertrouwen kan hebben dat de burgemeester en het college bekwaam genoeg zijn om de bestuurlijke en leidinggevende taken efficiënt en effectief uit te voeren. Met de hervormingen kunnen de leden van het college niet langer gezag uitoefenen los van de burgemeester zoals dat vóór 1993 het geval was. Anders gezegd: het college is nu het uitvoerende orgaan van de burgemeester zonder directe relatie met de partijen in de raad.

6.4 Redenen voor het hervormingsproces

De hervormingen van 1990 waren bedoeld om het Italiaanse systeem van lokaal bestuur te moderniseren. Dat werd gedaan door te voorzien in een totaal raamwerk waarin de groeiende relevantie van gemeenten, provincies en regio's werd erkend en dat streefde naar een efficiënt en effectief bestuur van de staat. Die veranderingen waren noodzakelijk en onvermijdelijk, gezien het gebrek aan belangstelling voor lokaal bestuur op nationaal niveau, de schaarse autonomie en afhankelijkheid van hogere niveaus van de staat, het onvermogen om te reageren op lokale behoeften en te voorzien in essentiële publieke diensten. Een andere belangrijke reden was de kwestie van lokale democratie en specifiek de poging tot het verzoenen van vertegenwoordigende en participatieve aspecten. Raadsleden bleken nauwelijks in staat om te vertegenwoordigen en om rekening te houden met het gehele spectrum van belangen van de eigen lokale gemeenschap. Daarnaast daalde de opkomst bij lokale verkiezingen. Dat waren voldoende redenen om nieuwe wegen in te slaan en burgerparticipatie te stimuleren, zoals consultatie en toegang tot informatie.

Maar een paar jaar later veranderde het panorama van de Italiaanse politiek drastisch. Corruptieschandalen kwamen aan het licht aan het begin van de jaren negentig en zij vaagden enkele van de meest prominente politieke partijen en leiders weg. Het werd duidelijk dat het immorele gedrag mede mogelijk gemaakt was door de inrichting van het bestuur. Dat gold zeker voor de electorale regels. De problemen waren enorm: corruptie, instabiliteit, geen evenwicht tussen de wetgevende en uitvoerende macht, almacht van politieke partijen, en een gebrek aan sterk leiderschap in een gefragmenteerde samenleving. De Italiaanse ervaringen met bestuur door coalities en met de evenredige vertegenwoordiging waren negatief: extreme vluchtigheden en onzekerheden en daarmee een serieuze bedreiging voor het vermogen om te besturen. Zwakke bestuurders en sterke wetgevende instituties, en dat alles volledig beheerst door de politieke partijen, bleken de keerzijde

van de medaille. Zij waren eveneens in staat tot directe of indirecte beïnvloeding op andere gebieden van het publieke leven. Zij brachten ook daar de 'partitocratie', de heerschappij van de partijen, mee.

Kader 6.3 Instabiliteit van de lokale politiek.

Een van de grootste problemen van Italiaans lokaal bestuur voor 1993 was de hoge mate van instabiliteit. Die werd veelal veroorzaakt door veto's van partijen, al of niet met partijpolitieke inspiratie op het nationale niveau. In de periode 1972-1989 overleefde meer dan 40% van de gemeentelijke colleges meer dan één jaar. En bleef slechts 1% de gehele wetgevende periode zitten (Baldini 2002).

De grootschalige politieke corruptie was aanvankelijk op het lokale niveau ontdekt. Daar werden dan ook de eerste pogingen tot hervorming ondernomen. Ook al was het onrealistisch, maar verwacht werd dat wet 81 (1993) sommige van de diepgewortelde problemen in het Italiaanse lokaal bestuur gericht aan zou pakken. De maatregelen zijn te beschouwen als een ware 'schoktherapie'. Zij zouden een moderne stijl van besluitvorming in het publieke domein moeten brengen.

Gemeenten werden de laboratoria voor modernisering van een heel politiek en bestuurlijk systeem, met als basisprincipes: een kiesstelsel gebaseerd op een meerderheidsregel, sterk uitvoerend leiderschap en een opstelling waaruit blijkt dat bestuurders en politici zich verantwoordelijk voelen voor hun taken en zich richten op het algemeen belang.

De bredere hervormingsagenda

De jaren negentig hebben het meest vergaande bestuurlijk innovatieve programma in de historie van de Italiaanse staat gebracht. Verdere wettelijke maatregelen waren gericht op het afronden van het hervormingsproces, tegen de achtergrond van het intensiever debat over federalisme en decentralisatie en de herhaalde kritiek met betrekking tot inefficiëntie en ineffectiviteit van het Italiaanse openbaar bestuur. Ook de rol van de gemeenten moest versterkt worden. En wel door een reductie van centrale controlemechanismen en het harmoniseren van wetgeving, en door de bestuurlijke zwakte van de burgemeesters als gevolg van de dominantie van de politieke partijen aan te pakken.

In 1997 werd de bestuurlijke decentralisatie in Italië versterkt. De macht werd opnieuw verdeeld tussen de staat, de regio's, de provincies en de gemeenten. Bestuurlijke functies kwamen op lagere niveaus terecht, op vele beleidsvelden (bijvoorbeeld transport, sociale diensten, milieu). Snellere besluitvormingsprocedures werden geïntroduceerd, de organisatorische en leidinggevende autonomie werd vergroot. Italië werd

steeds meer een federale staat. Tevens werd consultatie tussen de verschillende niveaus van de staat een normale zaak. En dat was nieuw, gezien de historisch conflictueuze interbestuurlijke relaties in Italië.

Het slotstuk op de hervormingen kwam in enkele wijzigingen van de Grondwet in 1999 en 2001. In 1999 werd het directe kiesrecht van presidenten van de regio's vastgelegd en kregen de regio's wettelijke autonomie. Er kwam een einde aan de hiërarchische betrekkingen tussen de bestuurslagen. De Grondwet van 2001 omschrijft de Italiaanse republiek als een eenheid bestaande uit gemeenten, provincies, regio's en de staat, geleid door de principes van gelijkheid, differentiatie en geschiktheid (Comité van de regio's 2004). Vooral de regio's verwierven meer bevoegdheden en macht.

6.5 De effecten van de hervormingen: algemeen

Niet alle mogelijke effecten van de hervormingen zijn al geëvalueerd. Wel is duidelijk dat diverse hervormingen op verschillende manieren uitgevoerd zijn. Lokale omstandigheden laten de resultaten van de hervormingen sterk verschillen. Dan gaat het specifiek om de organisatorische en politieke cultuur en het gedrag van de lokale elite (zo bleek uit een onderzoek naar de implementatie van de hervormingen in negen Italiaanse steden. (Bacetti 1998). Generaliseren mag dan lastig zijn, er zijn wel enkele studies voorhanden op basis waarvan we conclusies kunnen trekken.

Of de prestaties van Italiaanse gemeenten na de hervormingen effectiever en efficiënter zijn, of ze hun beleid beter uitvoeren, is nog niet onderzocht. Wel heeft een aantal gemeenten (bijvoorbeeld Turijn) strategische plannen aangenomen. Dat zou kunnen duiden op een verbeterde capaciteit van het college en de burgemeester om verschillende stakeholders te mobiliseren. Steun van belanghebbenden kan ingegeven zijn door de wens om 'iets gedaan te krijgen' tijdens de zittingsperiode, en de heersende aandacht voor bepaalde groepen en beleidsvelden (ondernemingen, cultuur, infrastructuur, economische ontwikkelingen). Maar die aandacht gaat wel ten nadele van andere vraagstukken (zoals sociale zaken en welzijn) en actoren. Het kan ook zijn dat alleen maar het imago verbeterd is.

Maar los daarvan zijn globaal gesproken de voornaamste doelen van de hervormingen bereikt, zoals een sterkere uitvoerende macht, een vergrote stabiliteit, de vermindering van het vetorecht voor politieke partijen, en een verbeterde betrouwbaarheid en democratische legitimiteit (Baldini, 2002; Bobbio, 1997). Auteurs zijn het erover eens dat 'de verdienste van de hervormingen van 1993 (is) het afschermen van het lokale bestuur voor de duur van het mandaat tegen de interne onzekerheden (crises van de bestuursmeerderheid voortgebracht door claims

van individuele leden) en tegen externe bemoeienis (crises die werden veroorzaakt door besluiten van partijsecretarissen), door het aanstellen van het hoofd van het bestuur toe te vertrouwen aan de electorale strijd' (Agosta, 1999, aangehaald in Fabbrini, 2000). Het kiesstelsel voor gemeenten geldt inmiddels ook voor de regio's, na de constitutionele hervormingen van 1999 (Baldini, 2002).

Feit is dat de hervormingen de macht van de raad aanzienlijk hebben verminderd in het voordeel van de burgemeester en het college. Voorafgaand aan wet 81 (1993) moesten alle besluiten worden goedgekeurd door de raad, terwijl in de periode daarna de raad alleen betrokken is bij besluiten van strategische aard (bijvoorbeeld bij de goedkeuring van het statuut en de begroting). Alle andere besluiten zijn voorbehouden aan het college. Dit heeft geleid tot een efficiëntere verdeling van taken tussen de uitvoerende en wetgevende organen. De raad hoeft nu geen goedkeuring meer te geven aan meer dan honderd besluiten met slechts een beperkte tijd om zich daarover te beraden. Er is in 1990 een duidelijker scheiding gekomen tussen de politieke en bestuurlijke functies. Voordien konden raadsleden betrokken raken bij bestuurlijke zaken van ondergeschikt belang, met als gevolg dat zij de hoofdzaken uit het oog verloren. Ook konden zij zich te gemakkelijk richten op deelbelangen en partijbelangen, in plaats van op het publieke belang.

Sinds 1993 is de burgemeester het middelpunt van de aandacht; hij heeft de totale verantwoordelijkheid voor het bestuur van de gemeente. Deze verantwoordelijkheid is toegenomen door zijn directe verkiezing. De burgemeester stelt diverse personen aan en ontslaat hen desgewenst: de leden van het college, de gemeentelijke vertegenwoordigers die leiding geven aan lokale diensten en ondernemingen, afdelingshoofden, managers en externe adviseurs.

Kader 6.4 De Italiaanse burgemeester als 'winnaar'.

Het belangrijkste effect van de hervormingen is het versterken van de positie van de burgemeester. Burgemeesters die in een aantal Italiaanse steden gekozen zijn hebben persoonlijk prestige verworven (bijvoorbeeld Valentino Castellani in Turijn, Riccardo Illy in Triest, Massimo Cacciari in Venetië) en in sommige gevallen zijn zij overgeplaatst naar prominente posities bij de overheid op nationaal niveau (bijvoorbeeld Francesco Rutelli in Rome). Echter, ook in kleine en middelgrote gemeenten hebben direct gekozen burgemeesters de mogelijkheid gekregen om meer op de voorgrond te treden en status te verkrijgen. Ook zijn sterkere burgemeesters beter in staat gebleken om te onderhandelen met andere overheidslagen en om deel te nemen aan het politieke debat over de grenzen van de eigen gemeenten heen.

Direct gekozen burgemeesters hebben hun eigen programma kunnen uitvoeren, door hun institutionele macht. Zij zijn daarin niet geremd door de noodzaak van consensus die de Italiaanse lokale democratie voor 1993 bepaalde. Dit heeft een grotere zichtbaarheid gegeven aan hun daden. De burgemeester is nu veel meer dan voorheen een vertegenwoordiger van de gemeente en burgers dan van een politieke partij. Voor burgemeesters- en wethouderskandidaten is technische expertise tegenwoordig belangrijker dan politieke affiniteit. Een 'persoonlijke' stem voor de burgemeester is een a-typisch aspect van lokale verkiezingen in Italië waar verkiezingen altijd plaatsvond volgens strikt ideologische lijnen. Dankzij de veranderingen in 1993 konden kiezers voor de eerste maal in de Italiaanse historie kandidaten afrekenen op hun daden of daarvoor belonen. Vanaf die tijd is immers duidelijk wie verantwoordelijk is voor het besturen van de gemeente: de burgemeester. Dit heeft het mogelijk gemaakt dat kiezers de resultaten van het gemeentelijke beleid konden wegen en aan de hand daarvan konden handelen. Sterk leiderschap van de direct gekozen burgemeester heeft geleid tot een meer verantwoord omgaan met het publieke gezag. En ook al is de rol van de raad verminderd, de sterke en direct gekozen burgemeester heeft niet geleid tot een overmatige concentratie van macht of vormen van populisme. En dat is opmerkelijk, ook omdat de burgemeesters een (zetel-)premie krijgen en dus op een ruime meerderheid in de raad kunnen rekenen.

Die laatste maatregel was bedoeld om de traditionele instabiliteit van het Italiaanse lokale bestuur te bestrijden. Maar dat is niet helemaal gelukt. De raad kan altijd nog een motie van wantrouwen indienen. Het meerpartijensysteem vormt een dreiging. En ook al is de stabiliteit wel gegarandeerd, daarmee is dan nog niet gezegd dat burgemeesters geen barrières meer tegenkomen. Veel nieuwe burgemeesters moesten complexe en onhandelbare bureaucratische obstakels zien te overwinnen. Ook een gebrek aan financiële middelen was soms een probleem. Tegelijkertijd namen de verwachtingen van burgers wel toe.

Kader 6.5 Transparantie of koehandel.

Extreme gevallen waarbij burgemeesterskandidaten worden geselecteerd achter gesloten deuren, soms op het nationale niveau of als resultaat van 'koehandel' of machtsstrijd, zijn bijna geheel verdwenen. De kiezer straft dergelijk gedrag ook af. In Bologna had de centrumlinkse coalitie in 1999 een burgemeesterskandidaat geselecteerd volgens de oude criteria van partijpolitiek. En voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog verloor zij de controle over de gemeente.

Burgemeesterskandidaten nemen in de meeste eerste verkiezingsronden uitdrukkelijk afstand van politieke partijen, zelfs in die gevallen waarbij zij oor-

sprongkelijk als lid zijn aangenomen of reeds hun gehele leven volwaardig partijlid waren, zoals in het geval van Antonio Bassolino in Napels. Belangrijk is dat - vanwege de electorale hervormingen - politieke partijen genoodzaakt zijn om te anticiperen op verwachtingen van de verschillende delen van het electoraat. De verkiezing van buitenstaanders moet daarom instaan voor meer eenheid en breed geaccepteerde resultaten (Magnier, 2003).

Ook de fragmentatie van de politieke arena en de wildgroei van politieke partijen is niet voorkomen, ondanks het nieuwe kiesstelsel dat een combinatie is van het evenredigheids- en het meerderheidsbeginsel. De partijen hebben, aldus Baldini (2002), hun strategieën aangepast. Zij hebben hun centrale rol na de crisis van de jaren negentig deels herwonnen. Inmiddels oefenen zij alweer in toenemende mate invloed uit op de selectie van burgemeesterskandidaten en de opstelling van colleges (della Porta, 1999). De relatie tussen de direct gekozen burgemeester en politieke partijen wordt in sommige gevallen gekenmerkt door spanning en conflict. Burgemeesters zijn bezorgd over het behoud van hun positie en rol. Een wethouder van Rome wees op de 'meerderheidsgroepen' (in de gemeenteraad) die zichzelf beschouwen als de tegenhanger van de uitvoerende macht in plaats van steunpilaren voor de raad. Vele gemeenten worden gekenmerkt door fricties tussen de burgemeester en politieke partijen. Uitkomsten van deze conflicten zijn soms dubbelzinnig. In sommige gemeenten zijn burgemeesters erin geslaagd zich te handhaven op basis van hun populariteit waardoor zij hun eigen agenda kunnen opleggen aan de raad. In andere gemeenten is dat niet gelukt (Baccetti, 1998). Interessant is dat deze fricties meestal voortkomen uit de relatie tussen de burgemeester en de meerderheidscoalitie in de raad in plaats van tussen de burgemeester en de oppositie partijen (Fabbrini, 2000).

Het feit dat de uitvoerende en wetgevende macht onverbrekkelijk aan elkaar zijn verbonden voor de gehele duur van het mandaat als gevolg van het vertrouwensbeginsel, is een belangrijk kenmerk geworden in het nieuwe systeem van Italiaans lokaal bestuur. Het heeft relatieve stabiliteit gebracht en de uitvoerende functie versterkt, een van de doeleinden van het hervormingsbeleid. Echter, de studie van Baccetti (1998) wijst uit dat colleges en hun leden de meest kwetsbare actoren zijn. De positie van de benoemde wethouder is steeds afhankelijker geworden van zijn vermogen om sterke relaties te ontwikkelen met de maatschappij, maar ook van het veranderende evenwicht en relaties van politieke partijen op lokaal en nationaal niveau. Vóór 1993 waren de wethouders vertegenwoordigers van de partijen of van de fracties of belangengroepen binnen de partij. Zij konden eigen initiatieven ontwikkelen en waren qua besluitvorming zelfstandig. In het nieuwe systeem worden wethouders benoemd door de burgemeester die gebruik maakt van zijn

discretionaire bevoegdheid. Wethouders hebben daardoor veel aan invloed en onafhankelijkheid ingeboet (Baccetti, 1998). De burgemeester is de belangrijkste figuur geworden.

Volgens sommige waarnemers lijden de direct gekozen burgemeesters echter aan het 'eenzaamheidssyndroom', omdat zij zijn geïsoleerd van de raad en geen steun ondervinden van politieke partijen, voorts gehinderd worden door de bureaucratie en moeten reageren op de onrealistische verwachtingen van het electoraat (Marchetti, 2002).

6.6 Raad en bestuur

De raad zou in theorie een richtinggevend orgaan moeten zijn op politiek, bestuurlijk en controlerend vlak. Zijn belangrijkste functies zijn het onderzoeken van het handelen van de uitvoerende macht en andere lokale diensten, en het vertegenwoordigen van de lokale gemeenschap. Tevens stelt de raad een aantal wezenlijke lokale regels vast, waaronder het lokale statuut, verordeningen, financiële besluiten en de begroting, regels met betrekking tot decentralisatie, etc. Raadsleden worstelen met hun taken, zo lijkt het.

De middelen voor de raad voor kaderstelling zijn niet stevig. Maar het verzwakken van de raad (en vooral de partijen daarbinnen) was dan ook een uitdrukkelijk doel van de hervormingen. Die partijen waren immers de belangrijkste oorzaak van de corruptie. In de praktijk hebben raadsleden met de hervormingen veel van hun bestuurlijke en leidinggevende functies verloren, hun positie is ondermijnd. De raad vervult zijn functie door in debat te treden over de gang van zaken van de uitvoerende macht, zoals bepaald in het programma dat de burgemeester met de begrotingsvoorstellen moet overleggen aan de raad. Echter, de resultaten van het raadsberaad over het collegeprogramma zijn niet bindend. De wet stelt geen tijdslimiet voor goedkeuring van het programma. Als de raad het programma en/of de begroting afwijst, ontstaan twee mogelijkheden. Ofwel de burgemeester en het college behouden de macht maar dan zonder steun van de raad of de raad dient een motie van wantrouwen in. Indien de raad de motie van afkeuring aanneemt, worden nieuwe verkiezingen gehouden voor zowel de raad als de burgemeester. De procedure voor het uitspreken van wantrouwen is onderhevig aan strenge voorwaarden. Zo moet de motie worden ondertekend door tenminste tweevijfde van de gehele raad en moet het debat erover worden gehouden tussen tien dagen en dertig dagen na het ter tafel brengen van de motie.

De representatieve rol is nodig om een democratisch besluitvormingsproces te garanderen. De hervormingen van 1990 waren mede bedoeld om burgerparticipatie in het lokaal bestuur te versterken en om raadsle-

den beter in staat te stellen lokale belangen te vertegenwoordigen. Maar dat laatste was hooguit retoriek. En de hervormingen van 1993 waren niet in de eerste plaats gericht op raadsleden.

Volgens Baccetti (1998) hebben raadsleden en dan vooral diegenen die deel uitmaken van de meerderheidscoalitie te lijden onder een identiteitscrisis. In veel gevallen hebben zij op de hervormingen gereageerd door zich op te stellen als tegenstanders van het college en de burgemeester. Terwijl raadsleden uit de oppositie een specifieke gang van zaken kunnen ondernemen en zich als een sterke en betekenisvolle oppositie kunnen gedragen, voelen de leden van de meerderheidscoalitie uitsluiting van cruciale zaken en besluiten. Raadsleden hebben voorts nog tevergeefs het recht geclaimd om, op grond van hun democratisch mandaat, als gelijkwaardige gesprekspartners van de burgemeester beschouwd te worden. Tot op heden is de exacte aard van de rol van de voorzitter van de raad, een nieuwe positie die is geïntroduceerd met de hervormingen, onzeker gebleken.

Ook de middelen en procedures voor de raad voor de controlerende taak moeten nog steeds worden gedefinieerd en gerealiseerd (Magnier, 2003). Terwijl een goede vervulling van de onderzoeks- en controlefunctie essentieel is voor het betrouwbaarder maken van de uitvoerende macht.

6.7 Burger en bestuur

Niet alleen de direct gekozen burgemeester is de grote winnaar van de hervormingen, ook de burger (Baldini, 2002). Burgers hebben nu de mogelijkheid om te kiezen wie de burgemeester wordt, zonder ondoorzichtige onderhandelingen tussen politieke partijen na de verkiezingen. Bovendien zijn burgers zich er nu meer bewust van wie de leiding heeft en wie verantwoordelijk is voor het bestuur. Met de direct gekozen burgemeester zijn nieuwe vormen zoals een meer directe communicatie en dialoog met de burger gewoon geworden. De burgemeester is het voornaamste aanspreekpunt voor individuele of collectieve vragen uit de gemeente. Dit is vooral het geval in grotere gemeenten. Dankzij de aanwezigheid van massamedia kunnen burgemeesters daar communicatie strategieën ontwikkelen en zich richten op het versterken van een directe relatie tussen de burgemeester en het electoraat. Als consequentie is de bemiddelende rol, traditioneel gespeeld door politieke partijen, zwakker geworden.

Andere vormen van burgerparticipatie, bijvoorbeeld directe betrokkenheid bij de beleidsvorming, lijken echter niet of nauwelijks versterkt te zijn. Afgezien van een aantal uitzonderingen (bijvoorbeeld Venetië, Pesaro, Bologna) hebben de decentrale gebiedsraden niet gezorgd voor participatie en consultatie. De besturen van de publieke basisdiensten

hebben niet de organisatorische en financiële middelen gekregen om een belangrijke rol te spelen in het besluitvormingsproces van Italiaanse gemeenten. De opkomst bij verkiezingen is niet toegenomen. Maar per saldo is de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur toch versterkt, doordat de burgemeester rechtstreeks gekozen wordt en niet langer aangesteld wordt door een klein aantal raadsleden. De electorale hervormingen hebben geen wezenlijk effect op de uitkomst van de raadsverkiezingen (Baccetti, 1998).

De hervormingen hebben tevens geleid tot een algemeen recht op informatie voor burgers (wet 142, 1990). Daarmee zijn zij tevens een stimulant geweest voor een groter gebruik van informatietechnologie. In het midden van de jaren negentig ontstonden in vele gemeenten zogenaamde burgernetwerken. Gemeenten of andere organisaties namen het initiatief. Maar de gemeenten speelden wel altijd een leidende rol. In eerste instantie waren de netwerken bedoeld om openbare documenten toegankelijk te maken en burgerparticipatie in besluitvorming te promoten. Later verschoof de aandacht naar het verbeteren van de dienstverlening en waren ze meer klantgeoriënteerd.

Kader 6.6 Iperbole in Bologna.

Een van de meest ambitieuze projecten was Iperbole in Bologna (www.comune.bologna.it). Het was bedoeld om 'e-democracy' te versterken. Het ontstond in 1995 als onderdeel van een project dat gesponsord werd door de Europese Unie en dat gericht was op het versterken van het gebruik van nieuwe technologieën in publieke communicatie. Bologna bouwde een website om zo te voorzien in publieke informatie voor de burgers. In 1998 ontwikkelde deze zich tot een project van elektronische democratie gebaseerd op een systeem van publieke conferenties. Maar dat kwam nooit van de grond en het conferentiesysteem werd al snel gesloten.

Meer recent is een nieuw systeem ontwikkeld, gebaseerd op de methodologie van de Delphi groepsdiscussie. Maar de gemeente heeft de aanbevelingen uit de discussies nooit over willen nemen.

De ervaringen uit Bologna zijn illustratief voor wat in andere gemeenten gebeurd is. De officiële websites krijgen meer en meer het karakter van informatieleveranciers en het geven van toegang tot dienstverlening. Het idee dat internet daarnaast mogelijkheden biedt voor het stimuleren van burgerparticipatie en van e-democratie is opgegeven.

6.8 Raad en ambtelijke organisatie

De raadsleden in Italië hebben recht op die informatie uit de organisatie van de gemeente en uit de gemeentelijke bedrijven, die ze nodig

hebben voor het uitoefenen van hun taak. Maar er is geen wettelijk recht op ondersteuning, noch vanuit de ambtelijke organisatie, noch door een griffie. De griffiersfunctie bestaat niet. Raadsleden kunnen uiteraard hun informatie ook elders, buiten de ambtelijke organisatie halen. Of ze dat doen, en in welke mate, hangt sterk af van lokale omstandigheden. Betrekkingen tussen raadsleden en burgers zijn niet versterkt door de hervormingen. Niet onbelangrijk is, dat die al te nauwe relaties in sommige regio's ook juist gezien worden als de bron van corruptie, in vroeger dagen.

Interessant is nog te melden dat de Italiaanse gemeenten tegenwoordig een 'city-manager' kunnen aanstellen, om zo een koppeling te maken tussen de politiek en de organisatie. Sinds 1997 heeft de burgemeester de mogelijkheid om professionele managers te rekruteren. De benoeming hoeft niet door de raad te worden goedgekeurd en duurt even lang als het mandaat van de burgemeester. Alle grotere Italiaanse gemeenten hebben hun voordeel gedaan met deze mogelijkheid.

6.9 Afsluiting

De dualisering van de Italiaanse gemeenten heeft een andere achtergrond dan in Nederland. Zij is ingegeven door de wens te komen tot grotere stabiliteit en sterker leiderschap, en, in tweede instantie, het tegengaan van corruptie. Dualisering is als zodanig geen thema geweest in de Italiaanse hervormingen, wat onverlet laat dat het bestuur op dualistische leest geschoeid is. Immers, zowel de raad als de burgemeester beschikken over een direct kiezersmandaat. Beide organen hebben gescheiden taken.

De ervaringen zijn wisselend. Maar door de bank genomen kunnen we concluderen dat het Italiaanse gemeentebestuur transparanter geworden is en dat nu helder is wie verantwoordelijk is voor het besturen van de gemeente, namelijk de burgemeester. Burgers kunnen meer stemmen uitbrengen en zij weten nu ook beter op wie zij moeten stemmen. Verkiezingen bieden ook meer mogelijkheden om over gevoerd beleid te oordelen. Maar met het versterken van andere vormen van burgerparticipatie hebben Italiaanse gemeenten nog een lange weg te gaan.

Raadsleden in Italië worstelen met de nieuwe structuren. Ze voelen zich minder belangrijk dan voorheen, en dat zijn zij formeel ook. Nieuwe wegen om de burgers te vertegenwoordigen hebben zij nog niet gevonden. In dat licht is het ook zorgwekkend te constateren, dat de politieke partijen weer een deel van hun verloren gegane macht terug veroveren. Dat herbergt het risico in zich, dat raadsleden zich weer meer gaan richten op de partijelite, in plaats van op de kiezers.

Literatuur

- Baccetti, C., I primi quattro anni dei sindaci eletti direttamente (1993-1997). In: *Amministrare*, 28, 2, 1998, p. 193-231.
- Baldini, G., 'The direct election of mayors: an assessment of the institutional reform following the Italian municipal elections of 2001'. In: *Journal of Modern Italian Studies*, 7, 3, 2002, p. 364-379.
- Bobbio, L., 'I processi decisionali nei comuni italiani'. In: *Stato e Mercato*, 49, 2, 1997, p. 39-66.
- Bobbio, L., '*Italy: after the storm*'. In: Denters & Rose (eds), 2005.
- Comité van de regio's, *Strengthening regional and local democracy in the European Union*, CoR Studies, Brussel, 2004.
- Della Porta, D., *La politica locale*, Bologna, il Mulino, 1999.
- Denters, B. & L.E. Rose (eds), *Comparing Local Governance -Trends and developments*, Houndmills Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.
- Fabbrini, S., *Presidentialization of Italian Local Government?*, paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Copenhagen, Denmark, 14-19 April 2000.
- Goldsmith, M., *Intergovernmentalism?*. In: Denters & Rose (eds), 2005, p. 228-245.
- Magnier, A., *Is the Strong Italian Mayor Always Strong?*, paper presented at the conference The Political Executive, Odense, Denmark, 2-4 October 2003.
- Magnier, A., 'Between Institutional Learning and Re-legitimization: Italian Mayors in the Unending Reform'. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 1, 2004, p. 166-182.
- Marchetti, L., 'Sindaco e apparato burocratico comunale: il caso di Belluno'. In: *Amministrare*, 32, 3, 2002, p. 465-483.
- Vandelli, L., *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*, Bologna, il Mulino, 1997.
- Vandelli, L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2004.

7 Analyse en conclusies

7.1 Inleiding

Het lokaal bestuur is in beweging, dat is wel duidelijk geworden in de voorgaande hoofdstukken. Niet alleen in Nederland zien gemeenten zich geconfronteerd met nieuwe beleidsuitdagingen, ook elders in Europa is dat het geval. En net als hier, zijn ook daar wetgevers bezig geweest veranderingen door te voeren in de structuur van het gemeentebestel. En, niet in de laatste plaats, zijn verscheidene gemeenten ook zelf innovatief bezig.

Die dynamiek in het lokaal bestuur mag geen verbazing wekken. Immers, veranderingen in het openbaar bestuur zijn meestal in het gemeentebestuur op het lokale niveau begonnen. Bijvoorbeeld, als het gaat om de verzorgingsstaat. Ook het zoeken naar nieuwe vormen van democratie, bijvoorbeeld interactieve beleidsvorming, is toch vooral een gemeentelijke activiteit geweest. Uit diverse studies blijkt dat er momenteel veel aan de hand is in gemeenteland in heel Europa (Daemen & Schaap, 2000; Kersting & Vetter, 2003; Reynaert e.a., 2005; Denters & Rose, 2005).

Wat opvalt in al die studies, is de breedte van de veranderingen. We zien veranderingen in de structuur van het binnenlands bestuur (verschillende vormen en maten van federalisering in België, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Italië), wijziging van de interbestuurlijke betrekkingen (bijvoorbeeld decentralisatie in Frankrijk), aanpassingen van de schaal van bestuurslagen (schaalvergroting door gemeentelijke herindelings in onder meer Scandinavische landen en Nederland; schaalverkleining door de vorming van wijkraden en deelgemeenten in bijvoorbeeld Zweden, Nederland, Duitsland, België, Frankrijk en Italië), herziening van de structuur van het gemeentebestuur (dualisering in Nederland, invoering van direct gekozen burgemeesters in Duitsland, Oostenrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk), invoering van nieuwe vormen van democratie (burgerinitiatieven, referenda, stadspanels, interactieve beleidsvorming (in vele landen, zij het niet alle hier genoemde vormen), verbetering van de dienstverlening (het formuleren van afdwingbare rechten van burgers als in het Verenigd Koninkrijk; klantenraden (bijvoorbeeld in Engeland, Denemarken), en het reorganiseren van de ambtelijke organisatie (diverse organisatie modellen in Nederland, het 'Neue Steuerungsmodell' in Duitsland, de één-loketgedachte in vele landen, de burgercontactpersonen in Spanje).

Kortom, er valt genoeg te beleven als we naar ontwikkelingen in het binnenlands bestuur kijken in binnen- en buitenland. En, belangrijker, er valt genoeg te leren van ervaringen elders. Immers, zoals we in hoofdstuk drie hebben gezien: gemeenten overal in West-Europa hebben met vergelijkbare vraagstukken en ontwikkelingen te maken. De verschillen tussen landen worden minder. Daardoor kunnen gemeenten van elkaar leren, ook al liggen ze in verschillende landen. En niet alleen afzonderlijke gemeenten kunnen wijzer worden van buitenlandse ervaringen. Ook als we aanbevelingen willen doen over de toekomst van het binnenlands bestuur in Nederland, is internationale vergelijking onontbeerlijk. Nederland is geen eiland, het Nederlands binnenlands bestuur is niet op alle fronten uniek. Sterker nog: het Nederlands binnenlands bestuur ondervindt voortdurend de invloed van internationale ontwikkelingen, niet in de laatste plaats van de Europese eenwording. En het wordt ook door buitenlandse waarnemers beoordeeld (zoals de Raad van Europa).

Daarom hebben we in deze studie een analyse gemaakt van de dualisering in drie andere landen in West-Europa, te weten Duitsland, Engeland en Italië. Uit de ervaringen die in die landen is opgedaan met de dualisering worden enkele lessen getrokken.

Opbouw van het hoofdstuk

In de volgende paragrafen maken wij vergelijkingen tussen de drie bestudeerde landen en Nederland.

In paragraaf twee wordt ingegaan op de redenen voor de hervormingen en de dualisering. Komen zij overeen met de redenen die in Nederland zijn geformuleerd voor de dualisering; waarin verschillen zij? In paragraaf drie is de vraag aan de orde hoe de veranderingen eruit zagen. Bestonden zij alleen uit de dualisering van het gemeentebestuur, of was er een breder programma van hervormingen? Paragraaf vier bevat vervolgens een vergelijking en analyse van de ervaringen die zijn opgedaan met de hervormingen en dan vooral de dualisering. Meer in bijzonder gaan wij in op de thema's 'raad en bestuur', 'burger en bestuur' en 'raad en ambtelijke organisatie', net als in de landenhoofdstukken. In paragraaf vijf worden dan enkele lessen getrokken voor gemeenten. Paragraaf zes is bedoeld om de resultaten van deze studie in een wat breder verband te bekijken. Wat valt er te leren voor de discussie over de toekomst van het binnenlands bestuur in Nederland? Is meer differentiatie nuttig, zoals de door de VNG ingestelde Commissie Toekomst Lokaal Bestuur heeft voorgesteld? Of juist niet? Zijn verdere ingrepen in de structuur van het gemeentebestuur zinvol? Of moet veel meer aandacht worden besteed aan de culturele kant van het lokaal bestuur?

7.2 Redenen voor de hervormingen

De Staatscommissie-Elzinga heeft, zoals in hoofdstuk twee bleek, een viertal redenen aangevoerd om over te gaan tot dualisering.

In de eerste plaats wees de Staatscommissie op de positie van de politieke partijen in de lokale vertegenwoordigende democratie. Die zou onder druk staan. De opkomst bij verkiezingen daalde, het monopolie van politieke partijen werd doorbroken en er waren nieuwe vormen van democratie en participatie ontstaan. Als redengeving voor de hervormingen vinden we deze argumentatie niet op deze manier terug in de andere landen. Wel wordt ook daar gewezen op de dalende opkomst bij verkiezingen. En ook daar is sprake van nieuwe vormen van participatie naast het lidmaatschap van politieke partijen en het stemmen bij verkiezingen. Maar is er reden voor zorg over de positie van politieke partijen? Dat wordt in de andere drie landen zo niet gezien. Eerder het tegendeel. In Duitsland is het een weloverwogen doel om de macht van de vaste meerderheden in de gemeenteraden enigszins te doorbreken. Daar worden andere vormen van participatie blijkbaar toch meer als volwaardige aanvullingen gezien op de representatieve democratie dan in Nederland. In Engeland moeten raadsleden zich juist meer gaan richten op hun persoonlijke rol als vertegenwoordiger van hun kiesdistrict en moesten er herkenbare politieke leiders komen. In Italië was het zelfs uitdrukkelijk de bedoeling om de greep van de politieke partijen op het politieke en maatschappelijke leven te verminderen. Er werd met zorg geconstateerd, dat raadsleden zelf te weinig aandacht besteden aan het vertegenwoordigen van hun kiezers. De eerste hervormingen in Italië waren mede bedoeld om elementen van de representatieve en de participatieve democratie met elkaar te verzoenen.

In de tweede plaats constateerde de Staatscommissie een bestuurlijk overwicht van het college over de raad. Het formele monistische stelsel bleek in de praktijk een sterk dualistisch karakter te hebben. Duitsland maakt goed beschouwd een omgekeerde analyse: de greep van raadsleden was misschien wel te groot. Fractiespecialisten en sectorambtenaren maakten feitelijk de dienst uit. De lokale politiek was daardoor sterk verkokerd geraakt met alle financiële gevolgen van dien. Het versterken van het bestuur, in de persoon van de burgemeester, was daar een antwoord op. Ook in Engeland was de raad eerder te sterk dan te zwak. Maar dat is logisch, het was zozeer monistisch dat er geen college was. Het bestuur door de raadscommissies leidde echter tot allerlei nadelen: een gebrek aan transparantie, achterkamertjespolitiek en een gebrek aan afstemming tussen de commissies. In Italië waren de hervormingen in tegenstelling tot die in Nederland, juist bedoeld om de macht van de raad te verminderen en de positie van de burgemeester aanzienlijk te versterken. De burgemeester benoemt daar ook de wethouders.

De derde reden van de dualisering in Nederland was het vergroten van de herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum voor politieke besluitvorming. In Duitsland komen wij dit argument niet tegen. In Engeland is dit wel degelijk een reden voor de brede hervormingen. Door allerlei oorzaken heeft de gemeente een relatief marginale positie in de lokale gemeenschap en dat is toch heel anders dan in Nederland. Door gemeenten aan te zetten tot het creëren van samenwerkingsverbanden ('local strategic partnerships') moeten zij zich een centralere positie verwerven. In Italië, tot slot, is zorg over de status (instabiliteit en partitocratie) en het belang van het lokaal bestuur één van de redenen voor hervormingen (naast het versterken van de effectiviteit van het bestuur). Maar dan vooral voor het verankeren van de autonome positie van de gemeenten in de Grondwet, en door decentralisatie.

De vierde en laatste reden van de Staatscommissie is het onder druk staan van de collegialiteit binnen het college: wethouders hebben aan gewicht gewonnen, terwijl de coördinerende rol van de burgemeester daarmee geen gelijke tred heeft gehouden. In geen van de drie landen is dit een reden tot hervorming. Maar dat is ook niet zo raar: collegiaal bestuur bestaat in Engeland en Italië niet, en in Duitsland slechts in beperkte mate. In de deelstaat Hessen is ervoor gekozen die collegialiteit te laten bestaan; niet om haar te versterken.

<i>Kader 7.1</i>	<i>Redenen voor de hervormingen.</i>
Nederland	Druk op de positie van de politieke partijen. Bestuurlijk overwicht van college over raad. Geringe herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum voor politieke besluitvorming is. Druk op de collegialiteit binnen het college.
Duitsland	Vergroting bestuurskracht van gemeenten. Versterking lokale democratie.
Engeland	Bespoediging besluitvorming. Grotere transparantie en betere verantwoording aan de kiezers. Scheiding verantwoordelijkheden en machten.
Italië	Eerst: moderniseren en stroomlijnen binnenlands bestuur; afstemmen representatieve en participatieve democratie. Daarna: verminderen greep politieke partijen; tegengaan van de instabiliteit van de politiek.

Daarmee is er een aantal gedeelde argumenten voor de hervormingen van het lokaal bestuur. In de eerste plaats gaat het om het versterken van de lokale democratie. Burgers kunnen meer en adequater bij het lokaal bestuur betrokken worden. Dat er een extra inspanning moet worden gedaan blijkt bijvoorbeeld uit de overal dalende opkomstcijfers bij lokale verkiezingen. Vooral in het Verenigd Koninkrijk zijn die zeer laag. In Italië stootte het sterke 'in-crowd' karakter, met alle perverse effecten die dat kan hebben en in de praktijk ook had, meer en meer burgers af. Duitsland deelde, net zo als Nederland, in de algemene malaise van de van de politiek en de lokale politiek in het bijzonder in West-Europa. In alle vier landen zijn de hervormingen mede bedoeld om de burger weer een sterkere plaats in het lokale bestuur te geven, of tenminste (Nederland) meer zicht te geven op de lokale politiek. In de tweede plaats zijn de veranderingen bedoeld om de gemeente als zodanig een sterkere positie te geven: meer taken en een grotere bestuurskracht. Er zijn vele actoren bij gekomen op het lokale niveau en ook andere overheidslagen beïnvloeden het belang van de gemeenten. In Italië is daarom gedecentraliseerd, in Engeland is de oplossing gezocht in het vergroten van de mogelijkheden van gemeenten om initiatieven te nemen en in het creëren van samenwerkingsverbanden tussen de gemeente en belangrijke groeperingen in de lokale samenleving. In Nederland zou de dualisering de bestuurskracht en daarmee de positie van de gemeente moeten versterken.

7.3 Karakter van de hervormingen

De functies van de gemeenteraden in Nederland kunnen kortweg omschreven worden als: het vertegenwoordigen van de lokale bevolking, kaders stellen en de uitvoering controleren. Deze functies komen we in de andere drie landen ook tegen, maar meestal minder scherp omschreven.

Dat raadsleden de bevolking moeten vertegenwoordigen, geldt overal als uitgangspunt. Het kiesstelsel kan verschillen van evenredige vertegenwoordiging zoals in Nederland tot een sterk persoonlijk stelsel zoals in delen van Duitsland (zie kader 4.4 in hoofdstuk vier). Maar steeds is de veronderstelling dat de raad als geheel de plaatselijke bevolking vertegenwoordigt. De raad moet de meningen en wensen van de bevolking kennen en weten weer te geven en om te zetten in een samenhangend gemeentebeleid. De vraag was echter, of die veronderstelling nog wel correct was. In Italië werd het sterkst betwijfeld of raadsleden werkelijk de bevolking adequaat vertegenwoordigden (omdat zij zich te veel op partijbelangen richtten). Ook in Duitsland bestond enige zorg,

omdat de belangrijkste beslissingen door de fractievoorzitters genomen werden in plaats van door de voltallige raad; ook daar stond het partijbelang centraal. De hervormingen zijn overal bedoeld om het vertegenwoordigen van de burgers meer kans te geven. In de vier onderzochte landen is de kern van de aanpak geweest de raad niet langer te belasten met detailbestuur.

De volgende taak van de Nederlandse gemeenteraden is kaders stellen. De Grondwet gunt het 'hoofdschap' immers aan de raad. De raad is daarmee nog steeds het hoogste orgaan van de gemeente. Dat laatste geldt ook in de andere drie onderzochte landen. Ook daar is de raad het orgaan dat de belangrijkste beslissingen moet nemen vooral bij het vaststellen van de begroting en het nemen van de strategische besluiten. Maar die verantwoordelijkheid wordt nergens zo intensief als kaderstelling omschreven als in Nederland. Duitse raadsleden betwijfelen zelf of ze het kunnen, maar een groot probleem lijken zij daar niet van te maken. In Engeland zijn het vooral de leiders (en in gemeenten met een burgemeester: de burgemeester) die de kaders stellen. De raad moet die kaders dan nog wel vaststellen. Maar dat is dikwijls een formaliteit. In Italië zijn de besluiten van de raad over het uitvoeringsprogramma niet eens bindend; daar kan de raad zijn zin alleen doordrukken via een motie van wantrouwen. Al met al lijkt het erop, dat alleen in Nederland werk gemaakt is van het versterken van de kaderstellende rol van de gemeenteraad.

Dan de derde taak van de raden: controleren. Ook dat is een taak van de gemeenteraden in alle drie onderzochte landen, net als in Nederland. In Engeland is deze taak duidelijker voorgeschreven dan in de overige landen. De wetgever ziet controle als een forse inspanning van die raadsleden die niet in het college zitten. Raadsleden zouden daarin hun opvattingen kwijt kunnen over de vraag hoe bestuurd zou moeten worden. Tevens kunnen zij laten zien welke alternatieven er zijn voor het gevoerde beleid. De Engelse gemeenteraden hebben voor deze taak ook extra mogelijkheden gekregen. In Duitsland en Italië is dat veel minder het geval. Daar is wel het recht op informatie én de kwaliteit van de informatievoorziening vergroot, maar concrete instrumenten ontbreken toch enigszins. In Duitsland is wel, net als in Nederland, het sturen op gewenste output (bijvoorbeeld met een programmabegroting) in zwang gekomen, waarmee de controleerbaarheid groter wordt.

Al met al kunnen wij concluderen, dat er duidelijke overeenkomsten zijn in de aanpak en inhoud van de dualisering, maar dat er ook een aantal opvallende verschillen is. Kader 7.2 geeft een overzicht.

Kader 7.2	<i>Karakter van de hervormingen.</i>
Nederland	Dualisering, scheiding van de rollen van college en raad. College bestuurt, raad vertegenwoordigt, stelt kaders en controleert. Daartoe een raadsgriffie en een rekenkamer (functie). Verdergaande voorstellen halen het niet.
Duitsland	Dualisering als resultaat van de invoering van direct gekozen burgemeesters. Organen voor afstemming tussen raad en burgemeester. Invoering burgerinitiatief en referenda.
Engeland	Afschaffing bestuur door raadscommissies. Mogelijkheden van direct verkozen burgemeester en van leider-met-college-model. Vormen van klantendemocratie. Raadsleden moeten zich vooral toeleggen op vertegenwoordigen en controleren.
Italië	Decentralisatie; erkenning belang van gemeenten. Versterking raad en burgemeester. Vanaf 1993: directe verkiezing burgemeester en versterking van zijn positie. Instelling gebiedsraden in grote steden. Openbaarheid.

Naast verschillen in de concrete vormgeving van de dualisering, is er tussen de bestudeerde landen nog een verschil: de reikwijdte van en de samenhang tussen de hervormingen. In de andere drie landen is een samenhangend pakket van maatregelen en hervormingen vastgesteld. Daar ging het niet alleen om het dualiseren van het gemeentebestuur, dus het veranderen van de verhouding tussen raad en college c.q. burgemeester. Maar de wetgever heeft in die landen verdergaande maatregelen getroffen: direct gekozen bestuurders, meer mogelijkheden voor aanvullende vormen van invloed voor burgers, soms een versterking van de positie van de gemeentelijke bestuurslaag door decentralisatie, soms wetgeving die erop gericht is om het gemeentebestuur weer een centrale plaats in de gemeenschap te geven. De Nederlandse wetgever is niet veel verder gegaan dan de dualisering als zodanig, en dan nog in onvolledige zin. Zeker, er zijn meer maatregelen genomen die bedoeld zijn om het functioneren van het gemeentebestuur te verbeteren. Te wijzen is op de nadruk op gemeentelijke herindeling (maar dat beleid pakt eerder negatief dan positief uit voor de kwaliteit van de lokale democratie, zo blijkt uit onderzoek van Berghuis e.a.) en het vereenvoudigen van regionale samenwerking. De centrale overheid in Nederland heeft wel veel werk gemaakt van het doen verbeteren van de dienstverlening, bijvoorbeeld via de één-loketgedachte, als antwoord op wensen en behoeften van burgers. En burgemeesters moeten tegenwoordig een Burgerjaarverslag opstellen over de manier waarop de gemeente omgaat met haar burgers. Maar anders dan in de andere landen lijkt het erop, dat de verschillende maatregelen tamelijk geïsoleerd van elkaar zijn genomen: zij ogen niet als een samenhangend pakket van maatregelen.

Meer nog dan een gebrek aan samenhang, valt op dat het probleem van de toenemende apathie ten opzichte van de lokale politiek vooral in woorden centraal staat, maar veel minder in de daden. In de andere drie landen is dat vraagstuk veel directer aangepakt dan in Nederland. Die landen hebben verdergaande maatregelen getroffen. De Nederlandse wetgever heeft de dualisering gezien als panacee voor tal van problemen. De band met de burger zou sterker worden als raadsleden zich meer zouden manifesteren als volksvertegenwoordigers. Daarnaast zouden zij zich in de debatten in de raad meer gaan profileren met hun programma. Vooral politieke partijen moesten zich stevig profileren. Dat impliceert een groot vertrouwen in het aanpassingsvermogen van partijen en hetgeen zij vertegenwoordigen. Kan dit worden gevraagd van organisaties waar minder dan twee procent van de volwassen bevolking lid van is, waarvan naar schatting vijftien procent actief? In de drie andere landen is minder eenzijdig de versterking van de kwaliteit van de lokale democratie in handen gelegd van politieke partijen. Daar zijn andere instrumenten toegevoegd aan de vertegenwoordigende democratie. In Nederland gebeurt dat eerder ondanks, dan dankzij het Rijksbeleid. Hier zijn het vooral verscheidene gemeentebesturen die inzien dat dualiseren alleen onvoldoende is voor een herstel van het vertrouwen van burgers in de lokale politiek. Zij passen daarom andere democratische middelen toe, zoals raadplegende referenda (de wet verbiedt besluitvormende referenda), burgerinitiatief, interactieve beleidsvorming, stadspanels, etc. Gemeenteraden kunnen echter zelf in bijvoorbeeld een referendumverordening aangeven hoe ver de invloed van burgers op bestuursbesluiten strekt. Zij gaan verder dan de wetgever beoogt. In de andere landen is het de wetgever geweest, die ingezien heeft dat niet alle heil van de politieke partijen te verwachten is. De Nederlandse wetgever heeft zich in de discussie over het democratische karakter van het lokale bestel tot nu toe beperkt tot de verhouding tussen de raad en het college en houdt daarmee de meer omvattende democratische problematiek buiten de deur.

7.4 Ervaringen met de dualisering

De dualisering in Nederland mag dan op een uniforme wettelijke regeling berusten, de uitwerking en resultaten ervan verschillen per gemeente. Dat blijkt uit elke evaluatie die verder gaat dan één gemeente (de diverse Jaarberichten van de Vernieuwingsimpuls en de officiële evaluatie van de Stuurgroep, 2004).

Ook in de andere drie landen blijken er grote verschillen te zijn tussen de resultaten van de hervormingen per gemeente. Steeds weer hangt het resultaat van de hervormingen niet alleen af van de vormgeving van die hervormingen zelf, maar mede van andere, vooral lokale factoren. In Duitsland wordt gewezen op verschillen tussen deelstaten (dat is nog

institutioneel) en op lokale omstandigheden, zoals de partijpolitieke constellatie, de vraag of de burgemeester uit de coalitie komt of niet, en anderszins op de houding en het gedrag van de burgemeester. In Engeland hebben gemeenten zelf een keuze gemaakt voor één van de in de Gemeentewet verankerde bestuursmodellen. De uitwerking van die keuze is vervolgens ook weer afhankelijk van de manier waarop vooral raadsleden met hun taken omgaan. Bij zowel de controletaak als het vertegenwoordigen van de kiezer zijn grote verschillen te zien. En in Italië blijkt uit evaluaties, dat de effecten van de hervormingen sterk verschillen onder invloed van de organisatorische en politieke cultuur en het gedrag van de lokale elite.

Globaal genomen, zijn in de andere drie landen de voornaamste doelstellingen van de hervormingen redelijk bereikt. Maar de betrokkenheid van burgers is nog steeds een lastig punt. In Engeland komt het voorts nog sporadisch voor dat gemeenteraden en individuele raadsleden zich inzetten voor het verbeteren van de contacten met burgers. Een kleine minderheid van de gemeenten is overgegaan tot directe burgemeestersverkiezingen. In Italië mogen kiezers niet alleen de gemeenteraad kiezen, maar ook de burgemeester. Maar van andere mogelijkheden voor directe invloed van burgers wordt weinig gebruik gemaakt. Duitsland doet het op dit punt beter, ook beter dan Nederland. Duitse burgers hebben immers fors meer mogelijkheden gekregen om invloed uit te oefenen. Hun invloed is ook werkelijk vergroot.

In de volgende paragrafen worden de resultaten van de hervormingen per thema vergeleken. Net als in de landenhoofdstukken wordt begonnen met de rolverwarring bij vooral de gemeenteraden over de invulling van hun taken (A. Raad en bestuur). Vervolgens komt de positie van de burger in het bestuur aan de orde (B. Burger en bestuur). Wij eindigen de vergelijking met het thema van de informatievoorziening voor en de ambtelijke ondersteuning van de raad en zijn leden (C. Raad en ambtelijke organisatie).

A Raad en bestuur

In hoofdstuk twee is aangegeven, dat de meeste Nederlandse gemeenteraden worstelen met het invullen van hun rollen. Zij moeten eraan wennen, dat het besturen van de gemeente tegenwoordig grotendeels de taak is van het college. Raadsleden hebben andere taken. Zij moeten de bevolking vertegenwoordigen, kaders stellen en het college controleren. Veel raden worstelen met die veranderingen.

Ook in de andere landen moeten raadsleden erg wennen aan hun nieuwe verantwoordelijkheden. De rolverwarring bij de raad is bepaald geen typisch Nederlands verschijnsel. Maar er zijn wel verschillen tus-

sen landen onderling. Nederlandse raadsleden lijken moeite te hebben met al hun drie taken. En de controlerende rol van de volksvertegenwoordigers kan alleen goed worden uitgevoerd als de kaderstelling serieus wordt genomen.

In Engeland ligt dat wat anders. Kaderstellen is daar niet erg ingewikkeld. In de meeste gevallen is er in de raad één partij die de meerderheid heeft en het college samenstelt. De uitgangspunten van die partij zijn daarmee de kaders voor het bestuur. De volksvertegenwoordigende rol is lastiger, ook al hebben Engelse raadsleden door het districtenstelsel een wat directer contact met hun kiezers dan hun Nederlandse collega's.

Maar ze hebben wel erg veel kiezers als gevolg van de omvang van de gemeenten. Sommige gemeenteraden proberen oprecht meer tijd vrij te maken voor contacten met de bevolking. Het meest worstelen de Engelse raadsleden met hun controlefunctie, terwijl dat toch hun belangrijkste taak is geworden. Het lijkt erop, dat een deel van de raadsleden een emotionele barrière heeft om te controleren: zij mokken nog wat na over het verlies van hun bestuurstaken. Anderen hebben er moeite mee om partijgenoten in het college te controleren. Maar er zijn ook raadsleden die zich over de emotionele weerzin en het enge partijbelang heen kunnen zetten. Zij slagen er wel in op adequate wijze het college te controleren, met steun van speciale ambtenaren.

In de andere twee landen zijn de worstelingen minder groot, naar het zich laat aanzien. Maar ook de Duitse en Italiaanse raadsleden kunnen zich moeilijk heen zetten over het verlies van de bestuurstaken. Vooral in Italië voelen raadsleden zich daar ongelukkig onder.

<i>Kader 7.3</i>	<i>Ervaringen met verbouding raad – bestuur.</i>
Nederland	Raadsleden worstelen met de rollen van volksvertegenwoordiger, kader steller en controleur.
Duitsland	Raad is hoogste bestuursorgaan, maar de vormgeving maakt die rol lastig.
Engeland	Niet-besturende raadsleden betreuren het verlies van besturende rol. Controleren gaat niet iedereen goed af. Strategisch gedrag hieromtrent van raadsleden en leider/college.
Italië	Raadsleden worstelen met het verlies van de besturende taak. Raadsleden van de besturende meerderheidspartij of coalitie hebben daarnaast moeite met de controle taak.

B Burger en bestuur

In hoofdstuk twee (kader 2.5) hebben wij een onderscheid gemaakt in de rollen die burgers kunnen spelen: zij kunnen onderdaan zijn die zich aan de wet moet houden, zij kunnen ook klant van de overheid zijn en diensten afnemen. In de derde plaats kunnen zij kiezer zijn die op gezette tijden een stem uitbrengt, op een persoon, een partij of een persoon. En, in de vierde plaats kunnen burgers coproducten van beleid zijn. In die laatste rol leveren burgers een actieve bijdrage aan de beleidsvorming en krijgen zij werkelijk invloed op het beleid. Interactieve beleidsvorming gaat immers verder dan inspraak of voorlichting.

In Nederland is op basis van evaluatieonderzoeken geconcludeerd, dat er met de dualisering nog amper wezenlijke veranderingen zijn opgetreden in de verhouding tussen burger en bestuur en daarmee in de rollen die burgers spelen. Zeker, er zijn gemeenten die ruimte bieden voor meer inbreng van burgers, bijvoorbeeld via vernieuwende vergadermodellen. Maar van een fundamentele herwaardering van de rol van de burger is geen sprake. De betrokkenheid van burgers zal groter worden als er in hun eigen leefomgeving meer naar hun mening wordt gevraagd en het bestuur die serieus neemt. Burgers worden dan coproducten van gemeentelijk beleid in interactieve beleidsvorming. Veel gemeenten zijn daarmee bezig. Dat gaat weliswaar nog lang niet altijd goed, maar gemeenten vinden het om meerdere redenen nuttig om burgers bij hun besluitvormingsproces te betrekken. Wel zijn zij voorlopig terughoudend in de mate van betrokkenheid van burgers en de continuïteit van de activiteiten. Interactieve beleidsvorming is vaak projectgericht en geen permanent proces. En de besluitvorming wordt dikwijls nog voorbehouden aan de raad, met alle afbreukrisico's van dien voor de tevredenheid van de participerende burgers (Beukenholdt e.a., 2002).

Ook in de andere drie onderzochte landen wordt op uiteenlopende manieren tegen de rol van burgers aangekeken. Potentiële kiezers zijn zij overal. In het Verenigd Koninkrijk worden zij onder invloed van het New Public Management denken het meest als klanten beschouwd. Er zijn burgerpanels, prestatie-indicatoren en enquêtes. In Italië, waar die wijze van denken het minst wortel heeft geschoten, is de burger ook het minst klant. In de Bondsrepubliek worden burgers het meest als medebeslissers of coproducten benaderd. In Engeland en Italië het minst. Wel kent Italië de diverse mogelijkheden voor directe invloed van burgers, maar hun impact blijkt klein. In Duitsland is duidelijk sprake van een grotere invloed van de burgers op het bestuur. Daar lijken verscheidene gemeenteraden de knop omgezet te hebben: burgers wor-

den serieus als medebeslissers beschouwd. Duitse burgers kunnen niet alleen de raad en de burgemeester kiezen, zij kunnen tevens burgerinitiatieven indienen. Daarnaast bestaan er afdwingbare mogelijkheden voor het houden van lokale referenda die in sommige gevallen een bindende uitslag hebben. En, niet onbelangrijk: veel gemeenten betrekken burgers als actieve partners in beleidsprocessen. Zoals de Duitse auteurs van hoofdstuk 4 (paragraaf twee) al schreven: formele macht is verspreid over de stemgerechtigde burgers, de raad en het dagelijks bestuur (meestal de burgemeester).

<i>Kader 7.4</i>	<i>Ervaringen met verhouding burger – bestuur.</i>
Nederland	De verhouding burger-bestuur is door de dualisering zelf amper veranderd. De dualisering is ook uitsluitend gericht op de relatie tussen raad en college. De manier waarop gemeenten omgaan met de dualisering maakt wel uit. Burgers zien vooral een verslechtering, behalve in gemeenten die zich opener hebben opgesteld.
Duitsland	Burger heeft structureel meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen: door directe verkiezingen van raad en burgemeester, soms door veranderd kiesstelsel, door directe democratie en door interactie. De opkomst bij verkiezingen daalt nog steeds.
Engeland	Betere betrokkenheid van burgers hangt af van de gemeenten. In enkele kunnen burgers de burgemeester kiezen. Verder vooral klantendemocratie.
Italië	Directe verkiezing van de burgemeester heeft geleid tot sterkere democratische betrokkenheid. Verder is de burgerparticipatie amper versterkt.

C Raad en ambtelijke organisatie

De conclusie in hoofdstuk twee was, dat de Nederlandse raadsleden zich nogal sterk richtten op ambtelijke en bestuurlijke informatie. Het is de vraag of die eenzijdige oriëntatie op informatie uit het gemeentehuis verstandig is. Voor het effectief kunnen uitoefenen van zijn drie rollen, zou de raad ook buiten het gemeentehuis moeten zoeken. De raad heeft instrumenten daarvoor in handen. Raadsleden krijgen een vergoeding voor hun werk. De raad beschikt over een griffie en hij kan de griffie inrichten zoals hij wil. Daarnaast kunnen de raden onderzoeken doen of laten doen.

In de drie andere landen lijkt het erop, dat ook daar de raadsleden vooral gericht zijn op het verkrijgen van informatie van de ambtelijke organisatie en de burgemeester (dan wel het college). Harde cijfers daarover ontbreken overigens. Wel is duidelijk, dat her en der de rechten van raadsleden op informatie versterkt zijn. In Duitsland is de informatievoorziening ook werkelijk verbeterd. Raadsleden lijken zich in dat land erbij neer te leggen, dat ze hun tijd vooral besteden aan vergaderen in commissies en de raad. Tijd vrijmaken voor externe contacten is geen prioriteit. In Engeland is dat niet anders. Daar wordt tevens gewezen op de onwillige houding van raadsleden die een effectieve invulling van de controletaak in de weg staat. In Italië zijn de fracties in gemeenteraden vooral bezig enige macht terug te pakken van de gekozen burgemeester, meestal door dwars te liggen waar dat kan. Met doelstellingen als het versterken van de controlerende taak van de raad lijkt dat overigens weinig te maken te hebben. Het is vooral een ‘partitocratie’ die terug vecht.

<i>Kader 7.5</i>	<i>Ervaringen met informatievoorziening en de ambtelijke organisatie.</i>
Nederland	Raadsleden oriënteren zich nog vooral op informatie in het gemeentehuis; externe bronnen boren zij (te) weinig aan. De griffies zijn over het algemeen klein gehouden.
Duitsland	Klachten over de manier van informeren van de raad door de organisatie. Raadsleden klagen over tijdgebrek. Maar het hebben van contacten in de samenleving is normaal.
Engeland	Ambtenaren dienen zowel de raad als het college; zonder problemen. Er ontstaat een nieuw type ambtenaar ter ondersteuning van de raad. Vooral ten behoeve van de controlefunctie van de raad.
Italië	Geen griffiersfunctie. Of raadsleden extern informatie inwinnen hangt af van lokale omstandigheden.

7.5 **Lessen voor de dualisering in Nederland**

In de vorige paragraaf zijn de ervaringen met de dualisering in Duitsland, Engeland en Italië vergeleken met die in Nederland. In deze paragraaf worden enkele lessen getrokken. Een deel van die lessen vloeit rechtstreeks voort uit de vergelijking met andere landen. Andere lessen zijn wat normatiever van aard en hebben een spiegelende functie: waarom doen we het in Nederland eigenlijk zo en niet anders? Wij volgen daarbij weer dezelfde opbouw als hiervoor: per thema worden suggesties gedaan.

A Raad en bestuur

Wat in de vergelijking opvalt, is dat raadsleden vooral treuren over het verlies van bestuurstaken en dat zij hun flexibele wettelijke mogelijkheden en instrumenten te weinig gebruiken. Zelfbewuste raden kunnen duidelijke afspraken maken over de manier waarop zij wensen te opereren: over hoe zij willen omgaan met hun drie taken. En ze kunnen die handhaven, desnoods met enige wrijving met het college. Maar daarmee kunnen zij wel de besluitvorming zodanig organiseren, dat die voortaan gericht is op hoofdzaken ('kaders'). Daarmee leggen zij tevens een basis voor adequate controle. Tevens kunnen zij het zo regelen, dat er meer tijd vrijkomt voor contacten met de samenleving. En het is aan de raden zelf, om de controlerende taak zodanig in te richten, dat de controle effectief kan zijn. In sommige Engelse gemeenten blijkt dan, dat goede controle kan leiden tot het formuleren van beter beleid. Waarmee gezegd is, dat de controlerende en kaderstellende rollen van de raad elkaar kunnen versterken.

Al met al lijkt het een aanbeveling waard, dat gemeenteraden prioriteit geven aan gedegen controle. Zij zouden daar meer tijd en middelen voor vrij moeten maken. Op die manier kunnen zij beter onderbouwd kaders stellen, namelijk door alternatieven aan te dragen voor het bestaande beleid als dat te weinig of zelfs ongewenste resultaten heeft. De verhoudingen tussen de raad en het college worden dan ook helderder. Tevens krijgt de raad daardoor meer informatie, ook van buiten de ambtelijke organisatie. Deze les zou overigens in alle vier landen geleerd kunnen worden. De focus zou minder op 'kaderstellen' als zelfstandige activiteit gericht moeten zijn. Waarschijnlijk is het verstandiger dat raden bij elk strategisch besluit duidelijk vastleggen, waarop zij het college wensen te controleren. En dat zij dat dan ook werkelijk doen, op actieve wijze, door zelf onderzoek uit te (laten) voeren. Partijsentimenten, zo leert de vergelijking met Engeland en met Italië, kunnen funest zijn voor een adequate controle.

B Burger en bestuur

Het dualisme in Nederland heeft het de gemeenteraden niet eenvoudig gemaakt. De Staatscommissie en de wetgever zagen de burger toch vooral in zijn rol als kiezer. Voor een betere werking van het vertegenwoordigende stelsel moesten politieke partijen zich meer gaan profileren. Lokale politiek moest vooral politiek tussen politieke partijen blijven. Maar burgers moesten wel beter kunnen zien, waar de partijen voor stonden. Dat is een traditionele opvatting over democratie, maar de wetgever heeft niet verder willen gaan. Sommige gemeenten doen dat – bijvoorbeeld via een referendumverordening - echter wel.

Tijd vrijmaken voor contacten tussen gemeenteraadsleden en burgers is een eerste stap. Misschien nog veel belangrijker is het, als raadsleden burgers niet alleen maar als kiezers beschouwen. Burgers kunnen en willen ook coproducten en partners zijn. Zoals de VNG in het Manifest van de Gemeenten (augustus 2006) stelt: 'Gemeenten moeten daarom aan hun inwoners de ruimte kunnen geven en samen met hen de keuzes maken die het best passen bij de eigen gemeenschap'.

Sommige gemeenteraden in Engeland maken tijd vrij voor contacten met burgers. Duidelijk is ook, zo leren de ervaringen in Duitsland, dat betrokkenheid en invloed van burgers van meer afhangt dan het optreden van de raad. Daar zijn maatregelen zoals de invoering van de gekozen burgemeester, van het recht op burgerinitiatieven en op het mogen houden van (al of niet) bindende referenda noodzakelijk gebleken. Ook de houding en de werkwijze van de gemeente is van grote betekenis: die moet gericht zijn op overleg met en participatie van burgers. Burgerpanels, interactieve beleidsvorming, interne discussies zijn nuttige instrumenten. Gemeenten moeten niet te benauwd zijn om er gebruik van te maken. Zijn gemeenten immers niet leerscholen voor burgerschap?

Van belang is dat gemeenteraden zich inzetten voor een structurele aanpak van burgerparticipatie. Zij kunnen bepalen in welke mate invloed van welke burgers op welk beleid gewenst is. Diverse handreikingen liggen daarvoor klaar. Diverse instrumenten en mechanismen zijn eveneens voor handen. En, niet onbelangrijk: er zijn ervaringen om van te leren. Binnen de mogelijkheden die de wet biedt, lijkt het in belangrijke mate een kwestie van politieke wil te zijn, en van prioriteiten en moed om door te zetten. Sommige gemeenten hebben die keuze gemaakt, ook in Nederland.

C Raad en ambtelijk apparaat

De worsteling van Nederlandse raadsleden met de informatievoorziening is niet uniek. Ook in de andere landen is waar te nemen, dat raadsleden zich richten op het verkrijgen van informatie van de ambtelijke organisatie en het bestuur (burgemeester of college).

Op de keper beschouwd springen de Nederlandse gemeenteraden er relatief goed uit wat betreft hun ondersteuning. De leden van de raad ontvangen een onkostenvergoeding, de raad als zodanig beschikt over een griffier. De omvang van de griffie wordt door de raad bepaald. De raad kan zelf bepalen of de informatie die het college en de ambtelijke organisatie bieden adequaat is, wat betreft inhoud, vorm en hoeveel-

heid. Ook kan de raad besluiten tot het extern inwinnen van informatie. Raadsleden in de andere landen staan er minder riant voor. Zij ontberen vooral een eigen professionele ondersteuning. Die moet lokaal bevochten worden. In Engeland zijn binnen de ambtelijke organisatie wel medewerkers speciaal belast met het ondersteunen van raadsleden. En in veel Engelse gemeenten komen speciale ambtenaren voor die de raad ondersteunen in zijn controlerende taak. Dat is zelfs een nieuwe beroepsgroep aan het worden. Het lijkt zinvol als een soortgelijke ontwikkeling ook in Nederland op gang komt. Nederlandse gemeenteraden zouden ernaar kunnen streven binnen de griffie medewerkers aan te stellen die specifiek de controlefunctie ondersteunen: ambtenaren die hetzij zelf onderzoek kunnen doen, dan wel onderzoek kunnen aanbevelen en begeleiden. Ook binnen de gemeentelijke rekenkamer(functie)s zijn dergelijke ambtenaren onontbeerlijk.

7.6 Hoe nu verder met het Nederlands binnenlands bestuur

Tot dusver stonden in deze studie de ervaringen met de dualisering in vier landen centraal. De vergelijking van ontwikkelingen in Duitsland, Engeland en Italië met die in Nederland heeft interessante doorkijkjes opgeleverd. Nederlandse gemeenten kunnen daaruit, op hun eigen manier, lessen trekken.

Maar de internationale vergelijking levert nog wat meer op. Zo valt het op, dat het in andere landen geen probleem is als er verschillen bestaan tussen gemeenten. De Nederlandse centrale overheid is daar huiverig voor. Daarnaast kunnen wij constateren, dat burgers in de andere drie landen meer mogelijkheden hebben gekregen om invloed uit te oefenen op het gemeentelijk beleid, maar dat in ons land 'Den Haag' daar niet aan wil.

Wat in de tweede plaats opvalt, is dat Nederlandse beleidsmakers een groot vertrouwen hebben in de representatieve democratie en dan vooral in de kracht van politieke partijen. Er zijn immers in de dualiseringswetgeving geen nieuwe democratische instrumenten voorgeschreven of zelfs maar aangereikt. Geen verandering van het kiesstelsel zoals in Duitsland, geen direct gekozen burgemeesters zoals in alle drie de landen, geen rechten voor burgers op referenda (behalve een tijdelijk recht op raadgevende referenda op grond van de Tijdelijke Referendumwet), geen verplichtingen of mechanismen om interactieve beleidsvorming te versterken. Is er in Nederland wellicht sprake van weinig vertrouwen in de burger? Beide vraagstukken worden hieronder uitvoeriger besproken.

A Grenzen aan de uniformiteit?

Nederland is één van de weinige landen in West-Europa waarin het for-

mele bestuursbeleid volstrekt uniform is. Nederlandse beleidsmakers op nationaal niveau zijn huiverig voor lokale verschillen. En als die onvermijdelijk zijn, dan bepalen zij die het liefst zelf. Rond de grote steden bestaat een bestuursvorm die in andere gebieden ontbreekt; maar die is wettelijk geregeld. De uitzondering is de mogelijkheid voor gemeenten om een burgemeestersreferendum uit te schrijven.

In Duitsland bestaan er tussen deelstaten nog steeds grote verschillen in de organisatie van het binnenlands bestuur. De Italiaanse wetgever maakt onderscheid tussen grote en kleine gemeenten. En in Engeland kregen gemeenten drie opties voorgelegd voor het bepalen van hun bestuursstructuur. Pluriformiteit is daarmee ook in het Britse stelsel een gegeven. Dit kan inspirerend zijn voor de discussie over pluriformiteit in gemeenten die nu in Nederland ook op gang komt. Zeker als de bevolking zelf een beslissende stem zou krijgen in het vormgeven van het bestuur.

Ook elders in Europa, buiten de drie landen uit deze studie, bestaat pluriformiteit. De meeste Scandinavische landen hebben geëxperimenteerd met 'vrije gemeenten', waarin gemeenten inrichtingsvrijheid hadden. In Noorwegen konden gemeenten bijvoorbeeld besluiten tot de invoering van een min of meer dualistisch stelsel, in plaats van een zuiver afspiegelingscollege (dat daar dominant is, net als in Zweden en Finland). Tevens hebben de Noren geëxperimenteerd met direct gekozen burgemeesters.

Het beleid van de Nederlandse centrale overheid met betrekking tot het binnenlands bestuur wordt gekenmerkt door uniformiteit en, klaarblijkelijk, huiver voor lokale verschillen. Misschien is het ook wel daardoor, dat oplossingen voor gesignaleerde problemen vooral in de vormgeving en de structuur van het bestuur worden gezocht. Structuren zijn immers voor alle gemeenten gelijk op te leggen. Dat geldt niet voor manieren van werken en bestuurscultuur: die zijn alleen lokaal te veranderen. De Rijksoverheid heeft dat overigens ook wel tot op zekere hoogte ingezien. Zij heeft immers het voorstel van de staatscommissie overgenomen om een instantie als de Vernieuwingsimpuls te creëren voor de begeleiding van gemeenten in de dualisering. Maar de wetgever heeft er niet voor gekozen, zoals in Engeland is gebeurd, om gemeenten een keuze te laten in het wel of niet veranderen van de structuur en zo ja, hoe.

Overigens is in de ogen van buitenstaanders het Nederlandse binnenlands bestuur veel minder uniform dan velen zullen toegeven. Rond de grote steden bestaan immers WGR+-regio's (voorheen Kaderwet-gebieden). Maar die worden in Nederland 'hulpstructuren' genoemd en

dus niet als wezenlijk onderdeel van de bestuurlijke organisatie gezien. De differentiatie in het Nederlands bestel kent meer verschijningsvormen. Sommige gemeenten kennen referenda, andere niet; soms gaan die zelfs over burgemeesterskandidaten. De leidende gedachte in het rijksbeleid blijft uniformiteit. Pluriformiteit biedt echter meer mogelijkheden dan uniformiteit om van elkaar te leren. Het pleidooi van de door de VNG ingestelde Commissie Toekomst Lokaal Bestuur voor meer pluriformiteit en ruimte voor eigen invulling en maatwerk bij gemeenten wil een bijdrage leveren aan de discussie hierover. De ervaringen van andere West-Europese landen hiermee kan deze discussie stimuleren. Leren gaat beter door het toelaten en het vervolgens actief omgaan met verschillen (vgl. ook Van Gunsteren, 1994).

B Representatie alleen is onvoldoende

Los van de vraag welke concrete lessen er ook te trekken zijn uit de internationale vergelijking die wij hier hebben gepresenteerd, is aandacht geboden voor de veranderingsgezindheid van de Nederlandse politiek-bestuurlijke elite op nationaal niveau en vervolgens het vermogen van die elite om veranderingen door te voeren. Beide steken schril af tegen het beeld in de drie andere landen. We hebben in hoofdstuk twee al gezien, dat de dualisering doorgevoerd is als het maximaal haalbare compromis tussen de Paarse regeringspartijen (zie kader 2.2). Meer dan de dualisering, hoe belangrijk ook, zat er niet in. De problemen in het Nederlandse bestel zijn niet wezenlijk groter of kleiner dan in andere landen in West-Europa.

In Italië zijn grote veranderingen doorgevoerd, ook al vóór de corruptieschandalen van begin jaren negentig. Die schandalen brachten vervolgens wel aan het licht hoe groot de gevaren zijn als een kleine elite het land bestuurt die gevormd wordt door de leiders van steeds dezelfde partijen. Is dat in Nederland wezenlijk anders? In Engeland hebben zowel de Conservatieven als Labour ingrijpende hervormingen doorgevoerd in het lokaal bestuur (veel minder op het nationale niveau), ondanks het traditionele *dédain* ten opzichte van het lokaal bestuur. Vooral onder Labour is de kracht van de gemeente vergroot en de lokale democratie versterkt.

Zeker, er zijn nogal wat verschillen aan te wijzen tussen Nederland enerzijds en Italië en Engeland anderzijds. De inrichting van het binnenlands bestuur verschilt, evenals de gedachten daarachter. Italië had ook een wel erg starre en gesloten elite van partijbonzen. En in Engeland is het doorvoeren van veranderingen wel wat eenvoudiger dan in Nederland. Engeland kent immers geen grondwet die lastig te veranderen is. Ook is daar voortdurend één partij die de meerderheid

heeft en dus zonder coalitieonderhandelingen wijzigingen kan doorvoeren. Maar de politieke wil was er ook om het land te hervormen.

We kunnen de hervormingen in Nederland ook vergelijken met die in een land waar we veel meer gemeenschappelijk mee hebben: Duitsland. Nederland en Duitsland behoren tot dezelfde staatstraditie. Het organische staatsdenken is in beide landen dominant. Ook in Duitsland bestaat geen scherpe scheiding tussen lokaal en nationaal bestuur, maar veeleer een samenwerking. En ook daar is in grote mate sprake van een consensusdemocratie met als gevolg besturen en regeringen gebaseerd op coalities. De directe aanleiding voor de hervormingen op lokaal niveau was de hereniging van Duitsland. Maar die eenwording maakte de hervormingen niet noodzakelijk. Op de keper beschouwd was het veeleer zo, dat de democratisering in Oost-Duitsland pijnlijk duidelijk maakte, dat de democratie in het westen van het land ook wel enig onderhoud en aanpassing kon gebruiken. In een rap tempo zijn vervolgens grote hervormingen doorgevoerd. Met allerlei verschillen tussen de deelstaten is het bestuur van de gemeenten overal gestroomlijnd door een eenhoofdig gezag te creëren, waarmee de traagheid en de verkokering in de gemeentelijke beleidsvorming voor een deel doorbroken zijn. Tevens is de invloed van burgers op het bestuur duidelijk toegenomen. Dat is deels doordat alle Duitse burgemeesters (en hun collega's in de provincies) direct gekozen worden. Deels ook hebben burgers aan invloed gewonnen door de invoering van diverse instrumenten van directe democratie, zoals referenda die her en der zelfs beslissend zijn.

Sommige Nederlandse gemeenten zijn eveneens voorlopers. Maar de nationale wetgever, en dus de politieke elite maakt het hen niet eenvoudig. Direct gekozen burgemeesters zijn niet mogelijk; bindende referenda evenmin. Alleen het burgerinitiatief en allerlei minder formele wegen om burgers bij het beleid te betrekken kunnen decentraal worden opgepakt. In de landelijke politiek is alleen nog over mineure veranderingen van het bestel overeenstemming te bereiken. Zodra ook maar iets op een grondwetswijziging duidt, is het met de consensus gedaan. Het functieverlies van politieke partijen is daar mede debet aan. Politieke partijen zijn, aldus Krouwel in een WRR-publicatie (2004), nog vrijwel uitsluitend bezig met het rekruteren van kandidaten voor bestuurlijke functies en met het verwerven van bestuurlijke macht. Veranderingen in het politiek-bestuurlijke bestel leidt vrijwel zeker tot een aantasting van het monopolie van politieke partijen. Het is dan ook niet merkwaardig, dat zij daarom weinig ophebben met de vernieuwing van het bestel. Een liefhebber van langspeelplaten op vinyl is niet dol op cd's.

7.7 Afsluiting

Er zijn vele suggesties te doen voor het verder verbeteren van het gemeentebestuur en voor het versterken van de democratie in de gemeente. Vooral dat laatste is een bittere noodzaak, in binnen- en buitenland. Als wetgevers en gemeentebesturen dat willen, kunnen gemeenten weer de leerschool worden voor burgerschap. Een omgeving waar burgers kennis maken met het publieke domein, leren aanvoelen hoe zij zich daar op moeten instellen om effectief te zijn, hoe zij verantwoordelijkheid kunnen dragen, hoe belangen afgewogen kunnen en moeten worden, etc. Hoe meer burgers tegemoet getreden worden als partners in het besturen van de lokale gemeenschap, hoe meer zij daartoe bereid zullen zijn. Omgekeerd, wie burgers voortdurend voorhoudt dat zij alleen maar hun eigen belangen in ogenschouw nemen, zal ook een averechts effect bereiken.

Om te bereiken dat gemeenten levende politieke gemeenschappen vormen, zal blijvend veel werk verricht moeten worden. De eerste stap zal moeten zijn, dat bestuurders en politici een gevoel van urgentie krijgen. Velen zien in, dat het openbaar bestuur de burger kwijt raakt. Maar tot wezenlijke maatregelen om die ontwikkeling tegen te gaan, wil het maar niet komen in Nederland. Vele staatscommissies hebben al aanbevelingen gedaan, vanaf de jaren zestig. Ook de Staatscommissie-Elzinga heeft het probleem van de kwakkelende democratie als één van de centrale problemen gezien. Zij heeft echter de oplossing in de eerste plaats gezocht in het versterken van de vertegenwoordigende democratie. Maar zij heeft meer gedaan en ook concrete aanbevelingen gedaan voor de invoering van een gekozen burgemeester. De wetgever heeft de Staatscommissie daarin niet willen volgen en de oplossing daardoor eenzijdig gezocht in het versterken van de representatieve democratie.

Mede daardoor heeft Nederland een vorm van democratie die vrijwel volledig afhankelijk is van de kracht van politieke partijen. Gemeenten die verder zouden willen gaan, kunnen dat niet doen. Desondanks doen sommige gemeenten op dit vlak overigens wel pogingen daartoe. Andere landen zijn een paar stappen verder in dit proces. Terwijl de problemen in het functioneren van de Nederlandse democratie niet kleiner zijn dan elders.

Er zijn dus voldoende redenen om daden te verrichten. Zo zal ook nagedacht moeten worden over het zogenaamde 'primaat van de politiek'. Wie of wat is eigenlijk 'de politiek' in dit begrip? Zijn dat de gekozen volksvertegenwoordigers, dus partijpolitici? Of zouden de burgers bedoeld zijn?

Engeland en Italië laten het belang zien van checks and balances tussen politiek en bevolking. Anders gezegd: daar is duidelijk geworden wat de gevaren zijn als een gesloten elite van partijpolitici tamelijk ongecontroleerd de publieke sector domineert. Nieuwe verhoudingen tussen burger en politiek zijn noodzakelijk. Dat vraagt tevens een nieuwe professionaliteit van de gekozenen. Raadsleden moeten leren omgaan met burgers als partners in het bestuur. Nederlandse gemeenteraden en raadsleden hebben verhoudingsgewijs meer (niet juridische) instrumenten en ondersteuning dan vele van hun buitenlandse collega's. Het is eerder gesteld: er zijn voldoende ideeën, voldoende handreikingen, voldoende ervaringen. Het komt nu aan op daden met het doel de invloed van burgers te vergroten.

De dualisering biedt daar mogelijkheden voor. Zij is te beschouwen als het begin, niet de voltooiing van een omvangrijke vernieuwingsbeweging. Die wordt bij voorkeur niet van bovenaf gedirigeerd, maar ontwikkeld op lokaal niveau, door gemeenten die van elkaar leren. De hervormingen moeten dan ook verbreed worden, dat is wel duidelijk door de vergelijking met andere landen. Ook al zullen gemeenten zelf de vernieuwing moeten dragen, de wetgever heeft wel degelijk een rol. Op een aantal punten zal hij belemmeringen weg moeten nemen die vernieuwingen verhinderen. Waarom zou de wetgever gemeenten niet de mogelijkheid bieden zelf hun inrichting te bepalen, wellicht zelfs als het gaat om de aanstelling van de burgemeester of bindende referenda? Soms ook kan de wetgever prikkels geven tot vernieuwingen, zoals Engeland laat zien. Prikkels om hervormingen te laten leiden tot vernieuwing. Hij kan opties bieden en dwingen tot het maken van keuzes. De wetgever kan er ook voor zorgen dat burgers het laatste woord daarin hebben. In dat geval draagt de wetgever bij tot het aanpassen van de nog vaak intern gerichte bestuurscultuur.

De dualisering zal dan in de toekomst gezien worden als het startschot voor een daadwerkelijke vernieuwing van de lokale democratie.

Literatuurlijst

- Baldersheim, H., *Local government reforms in the Nordic countries. Bringing politics back in?*, in: Kersting & Vetter (eds), 2003, 29-39.
- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer, W.J.M. Pol, *Effecten van herindeling*, Deventer: Kluwer. 1995.
- Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & L. Schaap, 2002, *Participatiebevordering in het Nederlands openbaar bestuur*, Rotterdam: CLD.
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, *Wil tot Verschil. Gemeenten in 2015*, Den Haag: VNG, 2006.
- Daemen, H.H.F.M., & L. Schaap (eds), *Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*. Delft: Eburon, 2000.
- Denters, B. & L.E. Rose (eds), *Comparing Local Governance, trends and developments*, Houndmills Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- Edelenbos, J. & R. Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming, een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Lemma. 2001.
- Gunsteren, H.R. van, *Culturen van Besturen*, Amsterdam, Boom, 1994.
- Kersting, N., & A. Vetter, (eds), *Reforming Local Government in Europe, Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen: Leske+Budrich, 2003.
- Krouwel, A., *Semi-directe consensusdemocratie. Zes voorstellen voor democratische innovatie en verdieping in Nederland*, in: WRR, 2004. pp.241-285.
- Pröpper, I. & D. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum: Coutinho, 1999.
- Stuurgroep (Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur), *Aangelegd om in vrijheid samen te werken - Dualisering: bijsturing geboden*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2004.
- Veldheer, V.C., *Kantelend bestuur*, Rijswijk, 1994.

VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), *Manifest van de gemeenten*, 2006.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam, AUP, 2004.

Bijlage A Summary

1 Introduction

For over four years the Dutch have been gathering experience of dualization in municipal government – with mixed results. The overall picture is somewhat gloomy. But how have their European neighbours experienced dualization? Or is dualization a typically Dutch concept? Apparently not, for the legislature in various other EU countries has also attempted to establish a clear division between the competencies and responsibilities of the councillors and those of the executive, but with different implications in most cases. Useful lessons may therefore be learned by looking at the experiences in other countries where local government has also been dualized. The explicit aim of this study is to analyse such experiences and to formulate conclusions and recommendations for local government in the Netherlands.

The experiences are analysed in their own national context, as no two countries work according to the same system. However, the substantial differences which used to exist in the way local government was organized in Western Europe have narrowed in recent decades. In addition, countries and municipalities are finding themselves confronted with more or less the same issues and are responding in largely similar ways. It makes sense, in view of these developments, to study these experiences and use them productively.

This study looks at the experiences in other countries, where local government has also been dualized, viz. Germany, England and Italy. The reforms and the experience have been analysed by experts from the respective countries.

2 Dualization in the Netherlands

Traditionally, local government in the Netherlands consists of three bodies: the council, the board (mayor and aldermen), and the mayor. In 2002 dualization changed the relationship between the council on the one hand and the board and the mayor on the other.

The relationship between the council and the board before 2002 is usually described as monistic and after 2002 as dualistic; but this is not entirely correct, as the municipal authority also had some dualist characteristics before 2002 – which were even embedded in the Constitution. And though the relationship between the three bodies of government has, in principle, been dualistic since 2002, there are still elements of monism. The dualization implemented in 2002 was more of

an institutionalization of practices that had evolved through time than a complete system overhaul. It also formalized the balance of power: true power rested with the board and not with the council.

The Government Commission for Dualism and Local Democracy had to develop proposals not only for mayoral elections but also for political renewal at local level. These – broader – proposals had to anticipate (further) dualization in local politics. The Commission concluded that local government was struggling with four main problems. First, the position of the political parties was under pressure. Second, the board had more real power than the council. Third, local government was insufficiently recognized as a forum of political decision-making. And fourth, collegiality within the board was under strain.

The Commission explicitly advised to change the official model of governance in the hope of, at least, creating more transparency. But it also stressed the need for a cultural transformation. The Commission assumed that the changes in the institutional model would help bring about the desired cultural transformation. Councillors would be less intent on upholding (or undermining) the coalition and would focus more on representing the electorate and getting their standpoint across, regardless of what the board wanted.

The Commission compiled a long list of recommendations, most of which became law. The first significant change was that aldermen no longer were council members, they could now come from outside. Second, the duties of the council were defined more sharply: it would have three functions: representation, deciding on strategies, and scrutiny. Third, the legislature attempted to improve policy management and accountability, particularly in financial terms. As a result, the municipalities had to create an audit office (or a council audit committee). Finally, the council would have its own secretariat from now on.

The path to reform was slow and difficult in many Dutch municipalities. The intended effects were certainly not observable everywhere. As one municipality can be totally different from another, we shall focus on three problems. First, there is an entanglement of roles, especially in the council. The cultural transformation is far from complete and councillors are still looking for ways of performing their three main duties. Local politics is still to create a clear profile for itself and political authority is still to be fully restored. The second question concerns the quality of local democracy and the relationship between the citizen and local government. Councillors tend to see citizens as voters and customers rather than as partners and active members of the

public who can make up their own minds. There has been scarcely any improvement in the relationship between the citizen and local government. The third question concerns the information support for councillors and their relationship with the bureaucratic organization. Councillors need a lot of information, which they can retrieve via various channels, but they rely too much on internal sources and not enough on external sources. Hence, they make themselves more dependent than is necessary.

3 Developments in local democracy in other Western European countries

There are various polity traditions in Western Europe, each with its own implications for the structure and mechanisms of local government. There are differences in, for example, the number of tiers of government, the degree of municipal autonomy, the municipal tasks and competencies, the size of the municipalities, the political and governance set-up at local level and the form of democracy. The gaps have narrowed in recent decades, partly because of some general developments which have affected all the countries and therefore the municipalities. These developments are partly economic. Some have been prompted by new policy challenges in connection with, amongst others, the environment, ageing populations, migration and integration. The threat of political apathy is another universal problem. Last but certainly not least, the private sector wants to get more involved in municipal governance. This need is shared by the local business community, the civil society, and certain groups of citizens.

There are some striking similarities in the way municipalities in Western Europe deal with these questions. Ideas borrowed from 'governance' and 'new public management' are especially popular. Such similarities should not, of course, obscure what are still distinct differences between municipalities and between countries, but they do improve the prospects of comparative analysis.

The way local democracies function is one of the problems facing local governments in Western Europe. The public is re-aligning itself. People are bonding less with the local community and becoming more individualistic than before. They are demanding more, better, faster, and clearer services from the government. At the same time, they are more willing to participate, to join in the debate, and to act. The importance of traditional representative democracy is declining. These two trends are creating a tension between representative democracy and trust in an elected body on the one hand and individual and public input and participation on the other. All of this is taking place against a background of increasing social fragmentation.

We have identified four strategies – some more interventionist than others – which are being deployed to address these trends. The first aims to strengthen the existing model of representation by, for example, reforming the electoral system, simplifying the voting procedures or improving the performance of the municipal councils. The second attempts to broaden the concept of representation by inviting people to participate in dialogue as well as regular elections. Many countries are creating possibilities for further decentralization within municipalities. The third strategy sees the citizen as a customer. In this vision the core concept is ‘customer democracy’, which is sometimes put into practice by defining the quality of services that citizens are entitled to expect, and sometimes by allowing citizens a say in the decisions on services. The fourth strategy likewise adds another form of democracy to electoral representation: direct and participative democracy, which embraces referenda, elected mayors, co-produced policy and self-governance by citizens.

The differences between countries are diminishing when it comes to the operations of local government. Municipalities in Western Europe are facing largely identical problems and responding to them in largely identical ways.

4 Germany, dualization after re-unification

Germany is a federal republic, comprising sixteen states which differ considerably in terms of population, social structure and economic development. These states enjoy a strong position in relation to the federal government and are empowered within the limits of the Constitution to legislate for, amongst others, justice, policing, education and healthcare. The governance system in Germany can consist of four or five tiers, depending on the size of the municipality: the federation, the ‘Länder’, the ‘Bezirke’, the ‘Kreise’ and the ‘Gemeinde’ and ‘Kreisfreie Gemeinde’. It would be hard to overestimate the importance of the municipalities, given their share in public expenditures. As each state has its own municipal legislation, their internal governance differs in each case. Through time these differences have faded somewhat, though they are still discernible in the procedures. The greatest change took place in the 1990s. On the whole, these changes are moving things towards a situation of more direct democracy. Nowadays the municipal authority is formed by the council and a mayor elected by popular vote and usually supported by a board.

Prior to the reforms of the 1990s there were two cardinal differences between the municipal systems in the federal states. In some municipalities legislative power was vested in one body (monism) and in others it was vested in two (dualism). Second, decisions were sometimes taken by a single agent and sometimes by a board.

Nowadays, there are no monistic systems. All the states have adopted a dualistic model with an elected council and mayor – with the exception of Hessen, where an elected mayor works with aldermen appointed by the council.

The reforms of the 1990s had a twin purpose. First, the municipalities needed more governance capacity. A strong single executive body would prevent compartmentalization. Second, a shift in power had to be engineered in the direction of the citizens. From now on, the mayor would be chosen by popular vote. At the same time, various forms of direct democracy were introduced. The council would still be head of the municipality. As the explicit governing body it would formulate and implement municipal policy. But the council has to delegate some of its powers to the mayor. The scope that the other administrative bodies are allowed, differs from one municipality to another.

The effects of the reforms

The council is in a weaker position than before. Its decision-making powers have been curtailed. The parties are more fragmented – which makes it a lot more difficult to form a majority. The council has lost many more powers beside majority rule. The new ‘governance’ model and a more personalized voting system have taken the controls clean out of its hands. The idea was to relieve councillors of minor issues and give them more time for important decisions and strategy development – for which they had scarcely any time before. Very few states responded to requests for party support so that the councillors could spend more time on those important matters.

The mayors have emerged as the winners from the reforms. Their position has become institutionally stronger across the country. Most observers expect to see dominant leadership in local politics. The mayors in the collegial board in Hessen are also chasing after more power – but the legislature has no plans to that effect at present. A shift has occurred in the relationship between the mayor and his party. The mayor now has to profile himself on a far broader – less party-political – stage.

The opportunities for direct democracy have clearly been strengthened. Citizens have acquired more influence, but the turnout at elections is still falling. People become disillusioned with municipal politics for many reasons, none of which are connected with participation opportunities. Though citizen participation has been kindled it is not aflame with enthusiasm for ‘citizen’s municipalities’. The quality of governance has not declined with the advent of directly elected mayors, nor has the local party lost any of its influence in recruiting prospective municipal players.

Councillors are entitled to information from inside and outside the municipal organization. However, when it comes to decision-making, they are dependent – because of time considerations – on information provided by officials and the mayor. Councillors maintain that they do not have enough time to search for information outside the bureaucratic channels.

5 England, dualization as an option

England has 388 independent municipalities, spread across nine regions. These municipalities are responsible for a wide range of issues including strategy, administration, running public services (education, housing, social care etc.), the collection and removal of waste, libraries, roads and street lighting. Most parts of rural England have a two-tiered system consisting of large county authorities and smaller districts. In the large urban areas and around large market towns there is a single system with metropolitan authorities or, in the case of London, the 'Greater London Authority'.

The Municipal Act of 2000 split the powers of the municipal authority. In the past, municipalities had been run by committees made up of all the councillors. There was no overarching committee or board. Since 2000, the municipalities have been run by a small committee of councillors headed by the leader of the majority party or an elected mayor. The other, non-executive councillors monitor the decision-making of the empowered political leaders. The municipalities were able to select the changes that they wanted to implement. There were four options: a directly elected mayor with a cabinet, a directly elected mayor and council manager, a cabinet with a leader, or a streamlined committee system (only for authorities with a population below 85,000). The electorate had the last word on the model of governance. Municipal committees could organize binding referenda; the people could also force the council to organize one. The least radical model – a cabinet with a leader – was by far the most popular among the municipalities. The obligatory regulatory arrangements vary from one municipality to the next, as do the scrutiny tasks of the supervisory committees.

The reforms were introduced for various reasons. The traditional committee system was leading to duplicate work in the decision-making and prompting councillors to meddle with details. A further stumbling block was the supervision of the council by the party: the real decisions were taken within the majority party, not at the committee meetings. Local government in England was suffering from a lack of efficiency and public accountability. So, New Labour proposed a redistribution of powers. The government wanted to see recognizable political leaders in the municipalities, clear decision-making and a robust role for all councillors in order to guarantee transparency and accountability. The government also hoped that the municipal councils would form a broad reflection of society.

The introduction of a dualistic system in the Municipal Act of 2000 was part of a broader agenda of ongoing reform. More than 20 policy initiatives have been set up to modernize and improve local government.

On the whole, the redistribution of power in local government has raised the profile of local political leadership in England, and has boosted leadership in the community via the establishment of partnerships. That was a much-needed step. Voters are now more knowledgeable than before about who is responsible for what. These effects are more visible in municipalities with an elected mayor than in those who opted for a leader-cabinet model. Municipalities play a more important role in local society than they used to.

However, the municipal committees, as a whole, have less clout than was intended. The committees themselves are largely to blame for this. For example, they did not make enough use of their powers of scrutiny and control. It looks as if the cultural transformation has not entirely penetrated the local government system in England either. Again, the changes have taken place mainly in the structure of the municipal government. The executive councillors seem to have adjusted well to their new competencies, but their non-executive colleagues are finding it hard to cut loose from their role as administrators and to get used to the idea of concentrating far more on the community and the voter. That said, positive trends are emerging here and there.

Citizen participation is not really getting off the ground. Citizens are consulted on the services in terms of 'best value' and on local amenities and policy plan development, but the government wanted to take the Municipal Act of 2000 a lot farther than citizen consultation. It wanted more citizen involvement in municipal decision-making, but that ambition seems to have fallen by the wayside. Most municipal councils are still fairly introvert. They are not looking outside or seeking more contact with the community. They are also reluctant to set up district committees, another channel for citizen input. What is more, there has been scarcely any improvement in the diversity of the councillors. So, it looks as if municipal councils have a long way to go if they want more participation from the public. They can start by making changes in their working methods.

In the meantime, however, a new relationship has evolved between municipal personnel and councillors. The nature of this relationship depends on various factors. Some municipalities have appointed special 'scrutiny officers', who are employed full-time to support the scrutiny and supervisory role of the council. This is a new species of public servant.

6 Italy, dualization in turbulent times

Italy has had a rough time. The corruption scandals of the early 1990s have left a deep imprint. The Italian system of government has been overhauled from top to toe. A lot has changed in the organization and

working practices of local government. The Italian system of local government is rooted in the South European tradition: it is characterized by centralization, organizational and territorial equality. There are three tiers of local government: 20 regions (*regioni*), 95 provinces (*province*) and around 8,000 municipalities (*comuni*). Italian municipalities have an open household. They are free, for example, to initiate policy provided they remain within the confines of the law. At the same time, they have tasks imposed by both national and regional legislation. Their most important responsibilities lie in spatial planning, social services and economic development.

In the 1990s drastic local government reforms in Italy led to a significant increase in municipal autonomy. In 1990 a framework for autonomy was created and legislation was enacted to separate politics from governance. An ombudsman's office and referenda conditions were established to create more channels for citizen participation and to improve access to information. In 1993 direct elections for mayors were introduced (these were regarded as a crucial aspect of the reform process in Italy), whereupon local government in Italy became dualistic.

The reforms of 1990 were intended to modernize the system of local government in Italy and to strengthen local democracy by, above all, reconciling aspects of representation with those of participation. Councillors had difficulty representing their voters and catering for the wide array of interests in their constituency at the same time. A few years later, when the corruption scandals emerged, it became clear that the way in which local government was organized had made it easy to engage in fraudulent practices. This observation was particularly applicable to the electoral rules. The problems were immense: corruption, instability, no equilibrium between the legislative and executive arm, all-powerful political parties, and the absence of strong leadership in a fragmented society. The Italian experience of coalition government and proportional representation was negative: excessive volatility and uncertainty and hence a serious threat to the capacity to govern. Weak executives and strong legislative institutions – all dominated by political parties – turned out to be the other side of the coin. Political parties were also able to directly and indirectly influence other areas of public life, the *partitocrazia* did not just rule inside the political system.

Though not all the potential effects of the reforms have been assessed, it is already clear that the reforms have been implemented in different ways. Local circumstances can cause wide variations in the results. However, in general, the main objectives have been achieved, such as a stronger executive, more stability, fewer veto powers for political parties, more reliability and democratic legitimacy.

In effect, the reforms have seriously reduced the powers of the council in favour of the mayor and aldermen. Since 1993 the mayor has stood at the centre; he bears overall responsibility for the actions of the council. Thanks to their institutional power directly elected mayors have been able to carry out their own programme. However, though stability is guaranteed, the mayor still runs into obstacles. Many new mayors had to overcome resistance from the bureaucracy. Sometimes, lack of funds was another problem. In the meantime, the expectations of the public were mounting. After the crisis of the 1990s the political parties have partly regained their central role and are again influencing the selection of mayoral candidates and the composition of the board. The relationship between the directly elected mayor and the political parties is, in some cases, fraught with tension and conflict.

In theory the council should steer the political, administrative and regulatory matters. Its main remit is to scrutinize the actions of the executive and other local services and to represent the community. It is also responsible for local bye-laws, financial decisions and the budget, decentralization rules etc. But the councillors seem to be struggling. The decision-making tools are far from robust. However, one of the explicit aims of the reforms was to weaken the council (and especially the parties). The council's representative role is necessary to guarantee a democratic decision-making process. The reforms of 1990 were also introduced to strengthen citizen participation and to enable the councillors to better represent local interests. The latter intention was, however, mere rhetoric. The reforms of 1993 were not primarily directed at councillors. In many cases councillors reacted to the reforms by opposing the mayor and the board. The tools and procedures for the council's overview and scrutiny tasks still need to be defined and implemented, despite the fact that proper execution of these tasks is essential to increasing public confidence in the executive.

The citizen also benefits significantly from the reforms. The electorate can now choose the mayor they want. There is no longer any post-election undercover horse-trading between the parties. Moreover, citizens are now more aware of who is holding the reins of government. With an elected mayor the citizens have come to expect more direct communication and dialogue. However, other forms of citizen participation, such as direct involvement in decision-making, seem to have been only marginally strengthened, if indeed at all. With a few exceptions, the local authorities have done nothing to encourage participation and consultation. The turnout at elections has not improved but, on balance, the democratic legitimacy of the local council has been bolstered.

Local councillors in Italy are authorized to access any information within the municipal organization and the public services that they may need in the course of their work. But they have no legal right to support, either from the public services or a secretariat. They can, of course, get their information elsewhere, but whether they do so depends very much on local circumstances. The reforms have not strengthened relations between councillors and citizens. On the other hand, in the past, very close relations in some regions were seen as a seedbed of corruption.

7 Analysis and conclusions

One striking point that recurs in all sorts of studies and reports on the developments in local government in Western Europe is the sheer breadth of the reforms. We see changes in the structure of local government, changes in intra-government relations, adaptations in scale, new models of governance, the introduction of elected mayors and new forms of democracy, improved services, and reorganizations in the bureaucratic set-up.

In this study we compared the dualization of municipal government in four countries.

There are various shared arguments in favour of local government reform. First of all, it would strengthen local democracy. Citizens can participate more and become more productively involved in local government. The need for extra efforts is indicated by, amongst others, a general decline in the turnout at local elections, especially in the UK. In Italy more and more people were put off by the strong cliquish character of local government and its backlash. Like the Netherlands, Germany shared in the political malaise that had spread across Western Europe, especially at local level. In all four countries the aim of the reforms was to strengthen the position of the citizen in local government – or at any rate (in the Netherlands) to give him a clearer idea of how local politics work. Second, the reforms were intended to give the municipality as such a stronger position with more responsibilities and governance capacity. There were many new players at local level. Other tiers of government also influence the importance of the municipalities. Whereas Italy decided to decentralize, England enlarged the powers of the municipalities, allowing them to enter partnerships with important groups in the local community. The Netherlands introduced dualization to strengthen the governance capacity and thus enhance the position of the municipality.

The remit of municipal councils in the Netherlands is, in effect, to represent the local population, take general policy decisions and oversee execution. Municipal councils in the other three countries have the same remit but it is less sharply defined. Obviously, municipal councillors everywhere are expected to represent the electorate. They should be in touch with public opinion and be able to convert the wishes of the electorate into a coherent policy. Everywhere the reforms aimed to expand the possibilities for popular representation. In the four countries in this study the main thrust of the strategy was to relieve the council of minor issues. The municipal councils in each of the four countries also had to take critical decisions on, amongst others, the budget and strategy. But nowhere was this responsibility as tightly defined as in the Netherlands. Only in the Netherlands was attention paid to strengthening the steering capacity of the municipal council. Scrutiny is another municipal responsibility that appears in all four countries. It is more clearly prescribed in England than in the other three countries. Councillors can use their scrutiny competencies to express their opinion on how the municipality should be run. They can also set out alternatives to the current policy. The municipal councils in England have been accorded extra powers for this task; far more than in Germany and Italy. All in all, we can conclude that though there are clear similarities in the vision and content of dualization, there are also some striking differences.

There are also differences in the extent and cohesion of the reforms in the four countries. Germany, England and Italy put together a coherent package of measures. The idea in these countries was not only to change the relationship between the council and the board and mayor. Indeed, the reforms went much farther, including elected mayors and more opportunities for citizen input. Some strengthened the position of municipal government via decentralization while others restored the municipal council to a central position in the community. The Dutch legislature did not venture beyond dualization as such – and even then the measures were limited. Another notable difference is that Germany, England and Italy tackled the problem of increasing apathy far more directly than the Netherlands. These countries adopted more radical measures whereas the Dutch legislature confined the discussion on local democracy to the relationship between the council on the one hand and the mayor and aldermen on the other. As a result, the wider democratic issues were kept at bay.

There are also similarities and differences in how the reforms have been experienced.

Municipal councillors everywhere had to get used to their new responsibilities. In the Netherlands they seem to have difficulty with all three tasks. Things are different in England, where the municipal councillors are grappling mainly with their representative and supervisory tasks. Germany and Italy are less affected by these kinds of problems, though German and Italian councillors are finding it difficult to come to terms with the loss of their executive powers. They are deeply unhappy, in Italy in particular. All things considered, it might be sensible to help municipal councils appreciate the value of scrutiny. They would then be better equipped to draw up robust frameworks for alternative policy if the current policy is proving ineffective. The relations between the council and the board would then become more transparent and the council would get more information from the administrative organization. This is a lesson that could be learned in all four countries. The focus should be less on steering as independent activities.

There has been insufficient improvement in the relationship between the citizen and government in the Netherlands. In the UK citizens are mostly seen as customers – and hence have more power. In Italy the citizen is a voter long before he is a customer. In Germany citizens are treated largely as decision-making partners or co-producers and have more opportunities for influencing local government. Various municipal councils in Germany seem to have made the transition: citizens are taken seriously as contributors to the decision-making processes and not only as voters, the underlying assumption being that citizens can and want to be co-producers and partners. The experience in Germany also demonstrates that citizen involvement depends on more than just the actions of the council. The Germans have introduced other reforms, such as elected mayors, the right to citizen's initiatives and binding (or non-binding) referenda.

The attitude and working methods of the municipality are also crucially important and should be geared primarily to citizen consultation and participation. Municipal councils need to adopt a systematic approach to citizen participation and should decide to what extent input from certain groups is desirable in specific policy domains. It is largely a question of political will, priority-setting, and having the courage to persist.

Municipal councillors tend to rely strongly on information from government and administrative sources. In a few places the information rights of councillors have been strengthened. In Germany the information flow has actually improved. Municipal councillors in Germany seem to be resigned that they spend most of their time at

committee and council meetings. Making time for external contacts is not a priority. The same situation exists in England. In Italy the political parties are channelling most of their energy into getting back some of the power from the elected mayor, usually by being obstructive whenever an opportunity presents itself. A closer look at the Dutch system reveals that support for the municipal councils is relatively good, especially as they are able to decide for themselves what kind of information they want, and from whom, and the extent of the support. Again, it would be sensible to set up a new group of professionals who would be specifically responsible for supporting the councillors in their supervisory role.

But there are also a few general lessons to be learned.

The Netherlands is one of the few countries in Western Europe with a uniform policy of governance. Dutch policymakers at national level are wary of local differences. There is much more pluralism in the other three countries, where it is not regarded as an emergency measure. One of the good things about differences is that more lessons can be learned: in this case, they can provide experiences of differently structured municipal authorities. This then makes it easier to ascertain how decisions work.

Secondly, in stark contrast with the three other countries, the wariness of the political-administrative elite in the Netherlands and its capacity to push through changes are particularly evident at national level. The problems in the public administration system, and especially the problems in democracy, are certainly no smaller in the Netherlands than in other Western European countries. The Netherlands and Germany belong to the same state tradition and therefore have a lot in common, also in their culture of governance. German reunification and the democratization of East Germany have made it painfully obvious that democracy in the west of the country was also ready for servicing and adaptation. Sweeping reforms had to be implemented in double-quick time.

This could work as an incentive for the Netherlands. Some Dutch municipalities have already learned this lesson, but the national legislature is not making things easy for them. Directly elected mayors are out of the question, so are binding referenda. Only citizen's initiatives and all sorts of less formal means of involving citizens in policy can be tackled locally. There are, however, ideas and initiatives for more differentiation at local level.

The recent appeal by the Commission for the Future of Local Government (formed by the Association of Netherlands Municipalities)

for more pluralism and autonomy in local government will add to the debate. Experience gleaned from other countries in Western Europe can also fuel this discussion.

A lot of work still needs to be done to turn municipalities into vibrant political communities. There is no shortage of ideas, support or experience. It is now a question of taking decisive action to increase the influence of the public.

Dualization offers a means to this end. If the legislature and the municipalities so wish, dualization will be seen in the future as the launching pad for a true renewal of local democracy.

Bijlage B Aantal raadszetels per gemeenteomvang in Neder-Saksen (Duitsland)

Aantal inwoners	Aantal raadszetels
< 500	6
501 – 1. 000	8
1.001 – 2.000	10
2.001 – 3.000	12
3.001 – 5.000	14
5.001 – 6.000	16
6.001 – 7.000	18
7.001 – 8.000	20
8.001 – 9. 000	22
9.001 – 10. 000	24
10.001 – 11.000	26
11.001 – 12.000	28
12.001 – 15.000	30
15.001 – 20.000	32
20.001 – 25.000	34
25.001 – 30.000	36
30.001 – 40.000	38
40.001 – 50.000	40
50.001 – 75.000	42
75.001 – 100.000	44
100.001 – 125.000	46
125.001 – 150.000	48
150.00 – 175.000	50
175.001 – 200.000	52
200.001 – 250.000	54
250.001 – 300.000	56
300.001 – 350.000	58
350.001 – 400.000	60
400.001 – 500.000	62
500.001 – 600.000	64
> 600.000	66

Bijlage C Verschillen tussen de huidige Duitse gemeentesystemen

- a Verantwoording voor de lopende zaken in de ambtelijke organisatie. In sommige deelstaten is de burgemeester verantwoording verschuldigd aan de raad (2), dan wel het college (1), dan wel kan de raad besluiten tot het terugnemen van overgedragen taken (0).
- b Organisatie van bestuursbesluitvorming. Hetzij de burgemeester alleen, als eenhoofdig gezag (2), dan wel de burgemeester in samenspraak met vertegenwoordigers van de raad waarbij de burgemeesters in geval van conflicten alleen beslist (1) dan wel de meerderheid (0).
- c Intermediërend orgaan voor bestuurlijke besluitvorming. Hier zijn vier vormen. De eerste categorie bestaat in de deelstaten met de sterkste burgemeester: daar heeft de raad slechts via de door hem aangestelde leidinggevende ambtenaren invloed op bestuursbesluiten. In de tweede categorie hebben de raden een 'hoofdcommissie', bestaande uit een klein aantal raadsleden. Deze commissie stemt de werkzaamheden van de andere raadscommissies af, besluit over de planning van werkzaamheden van bijzondere aard van de ambtelijke organisatie en zij kan bovendien de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van raadsbesluiten overnemen. De derde categorie (Neder-Saksen en Noordrijn-Westfalen) kent een raadsorgaan dat vergelijkbaar is met het college. In Neder-Saksen heet dit orgaan bestuurscommissie ('Verwaltungsausschuss'), bestaande uit de burgemeester, een klein aantal raadsleden en de Stadtdirektor. Deze 'Kleine Rat' vergadert achter gesloten deuren, bereidt gezamenlijke besluiten van de raad voor en besluit in zijn eentje over een reeks van zaken. De burgemeester zit deze bestuurscommissie voor en heeft stemrecht (in een soortgelijk orgaan in Noordrijn-Westfalen, de 'Verwaltungsvorstand', kan de burgemeester de andere leden overstemmen; wat de facto zelden voorkomt). De laatste categorie bestaat in Hessen. Daar waarborgt het bestaan van het college met daarin vertegenwoordigers van de raad dat de raad macht heeft.
- d Taken van de politiek benoemde leidinggevende ambtenaren. De raad benoemt overal de hogere ambtenaren die samen met de burgemeester de organisatie leiden. Daar waar de raadsmeerderheid een andere politieke kleur heeft dan de burgemeester, kunnen con-

flicten ontstaan bij de benoemingen en verdeling van de taken. Sommige raden bepalen het takenpakket van de hogere ambtenaren. De burgemeester kan dan niet de hem onwelgevallige ambtenaren op een zijspoor zetten. Maar de meeste burgemeester bepalen zelf de taakverdeling (2). In andere gevallen in samenspraak met de raad (1), dan wel de raad beslist alleen (0). In Brandenburg en Neder-Saksen (*) tot slot, mag alleen de burgemeester kandidaten voorstellen.

- e Vertegenwoordiging in ondernemingen samenwerkingsverbanden. Net als in Nederland zijn veel taken geprivatiseerd, in meer of minder vergaande vorm. Vooral op gemeentelijk niveau is het 'Neue Steuerungsmodell' (een Duitse versie van het Tilburgse model) ingevoerd met zijn scheiding van strategische en operationele taken, prestatiesturing, organisatorische decentralisering en contractmanagement. Hierdoor ontstonden tal van nieuwe organisatievormen in de lokale dienstverlening, inclusief intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dan is het voor de machtsverdeling van belang, wie greep heeft op dergelijke organisaties en wie daarin de gemeente vertegenwoordigt.
- f Recht van de raad op informatie. Dit recht is van groot belang voor de raad om besluiten voor te bereiden en voor het controleren van de uitvoering. Overal, behalve in Saarland, bestaat een recht van de meerderheid in de raad op alle informatie. Soms heeft ook een raadsminoriteit dat recht, of zelfs een individueel raadslid.
- g Voorzitterschap en stemrecht van de burgemeester in de raad. Soms hebben burgemeesters uit hoofde van hun functie stemrecht in de raad en zitten zij de raad en zijn commissies voor (2). Soms heeft hij stemrecht, maar zit niet voor, wettelijk dan wel in de praktijk (1). In Saarland is de burgemeester zonder stemrecht, maar zit hij wel voor (*). In vele deelstaten is de burgemeester geheel uitgesloten van het raadslidmaatschap; daar ontstaat dan een tweehoofdige leiding van de raadsvoorzitter en de burgemeester als hoofden van het bestuur. Hier heeft de burgemeester geen stemrecht in de raad, en mag hij slechts aan de raadsvergaderingen deelnemen (0).
- h Zittingstermijn van de burgemeester. Raadsleden zitten vijf jaren dan wel zes (Beieren). De zittingstermijn van de burgemeesters verschillen: zij kunnen zelfs negen jaren beslaan.
- i Opstellen van de agenda. Dit gebeurt hetzij door de burgemeester alleen (2), dan wel door de burgemeester met instemming van vertegenwoordigers van de raad (1), hetzij zonder invloed van de burgemeester (0).

	Voorheen	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Baden-Württemberg	dualistisch/ onveranderd	2	2	Geen	1	BGM	Ook minderheid	2	8, ongebonden	2
Beieren	dualistisch/ onveranderd	2	2	Geen	2	Raad en BGM	Ook minderheid	2	6, gebonden	2
Brandenburg	DDR/ 1993, 1998	0	2	Hoofd commissie	1*	Raad en BGM	Ook individu	1	8, ongebonden	0
Hessen	dualistisch/ 1992, 2000	1	0	College	2	Raad en college	Ook minderheid	0	6, ongebonden	0
Meck.-Vorpommern	DDR/1999	2	2	Soort college	1	BGM	Ook minderheid	0	7-9, ongebonden	0
Neder-Saksen	monistisch/ 1996, 2005	0	0	Soort college	0*	Raad	Ook minderheid	1	8, ongebonden	1
Noordrijn-Westfalen	monistisch/ 1994	0	1	Soort college	1	Raad	Ook minderheid	2	5, gebonden	2
Rijnland-Palts	dualistisch/ 1993	2	1	Soort college	1	BGM	Ook minderheid	2	8, ongebonden	2
Saarland	dualistisch/ 1994	2	2	Geen	0	BGM	Alleen minderheid	*	8, ongebonden	2
Saksen	DDR/1994	2	2	Geen	1	BM	Ook minderheid	2	7, ongebonden	2
Saksen-Anhalt	DDR/1994	2	2	Geen	2	Raad en BGM	Ook minderheid	1	7, ongebonden	2
Sleeswijk-Holstein	dualistisch/ 1996	2	2	Geen	1	Raad en BGM	Ook individu	0	6-8, ongebonden	0
Thüringen	DDR/1994	0	2	Geen	1	Raad en BGM	Ook minderheid	2	6, ongebonden	1

Dit overzicht is samengesteld op basis van: Holtkamp 2005; Kersting 2004; Wollmann 2004; Buß 2002.

Verschenen in de reeks *Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie*

Leverbaar J/N	Titel	Jaar van verschijning	ISBN
J	Grenzen overschrijden met dualisering. Een vergelijking tussen Nederland, Duitsland, Engeland en Italië.	2006	90 12 11368 7
J	Lokale verhalen; Veranderen kan op vele manieren	2006	90 12 11366 0
J	Culturen rond besturen (4e jaarbericht Begeleidingscie Vernieuwingsimpuls)	2006	90 12 11562 0
J	Handreiking voor duale ambtenaren: voorbeelden uit de praktijk	2005	90 322 8141 0
J	Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten? (3e Jaarbericht Begeleidingscie Vernieuwingsimpuls)	2005	90 322 8134 8
Alleen te bestellen via vernieuwings- impuls@vng.nl	Profielschets voor fractie, raadsleden en wethouders, vernieuwde versie	2005	-
J	Uit de praktijk: De kaderstellende rol van de raad	2004	90 322 8133 X 90 322 8128 3
J	Handreiking Burgerinitiatief, geactualiseerd met voorbeelden uit de praktijk	2004	90 322 8132 1
J	De positie van de wethouder; de toekomst van het verleden? (2e Jaarbericht Begeleidingscie Vernieuwingsimpuls)	2004	90 322 8127 5
J	Handreiking Interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad	2004	90 322 8126 7
J	Handreiking Recht van onderzoek in de gemeentelijke praktijk	2003	
J	Handreiking actieve informatieplicht van het college van burgemeester en wethouders	2003	90 322 8125 9
J	Handreiking Duaal debatteren	2003	90 322 8121 6
J	Handreiking voor de financiële- en controle verordeningen (art. 212,213,213a Gemeentewet)	2003	90 322 7189 X

Leverbaar J/N	Titel	Jaar van verschijning	ISBN
N (te downloaden via www.vernieuwingsimpuls.nl)	Dualisme uit de steigers (1e Jaarbericht Begeleidingscie Vernieuwingsinpuls)	2003	90 322 8131 3
J	Handreiking De lokale reken- kamer en rekenkamerfunctie	2002	90 322 7188 1
N	Bestuursbevoegdheden in een dualistisch bestel	2002	90 322 7191 1
J	Handreiking Commissies in het dualistische stelsel	2002	90 322 7187 3
J	Handreiking duale begroting		90 322 7186 5
J	Handreiking ambtelijke onder- steuning voor de duale raad	2002	90 322 7185 7
J	De burgemeester gaat duaal; gevolgen van het dualisme voor burgemeesters	2002	90 322 717 5x
N (nog verkrijgbaar via vernieuwingsimpuls@vng.nl)	Handreiking concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten	2001	90 322 7147 4
N (te downloaden via www.vernieuwingsimpuls.nl)	Handreiking Dualisering deel- gemeentebesturen	2001	-
J	Handreiking initiatiefvoorstellen; wanneer en hoe?	2001	90 322 7181 4
N	Het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur: wat verandert er en wanneer?	2001	90 322 7190 3

Vorenstaande titels zijn los te bestellen of in abonnement. Bij een abonnement op de reeks krijgt u 20% korting op alle reeds verschenen én nieuw te verschijnen delen.

Buiten de reeks is verschenen: Raad, laat je gelden; Wegwijzer begrotingscyclus (november 2005) in een coproductie van Respons en de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (beperkt verkrijgbaar via vernieuwingsimpuls@vng.nl en/of te downloaden via www.vernieuwingsimpuls.nl).

Belangstelling? Kijk op www.sdu.nl. U kunt ons ook bellen 070 - 378 98 80, faxen 070 - 378 97 83 of e-mailen sdu@sdu.nl

