

Humeurige volk, rusteloze politiek
Een vooruitblik op de gemeenteraadsverkiezingen 2010

JAARBOEK VERENIGING VAN GRIFFIERS 2009

Humeurig volk, rusteloze politiek

Een vooruitblik op de gemeenteraadsverkiezingen 2010

Het jaarboek van de Vereniging behandelt thema's die de democratie in het algemeen aangaan en die gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling van de beroepsgroep bestaande uit raads-, staten- en kamergriffiers.

Het wordt gratis toegezonden aan de leden van de vereniging.

UITGAVE

Sdu Uitgevers, Den Haag

ISBN 978 90 12 13193 3

NUR 780

Vijfde jaargang

DE REDACTIE

prof. dr. J.Th.J. van den Berg, voorzitter

drs. E. Meurs

mw. mr. A.M. van Omme

mw. M.F. Stein

drs. J. Vis

REDACTIESECRETARIAAT

Anouk van Nieuwenburg

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

telefoon (070) 373 82 12

www.griffiers.nl

vvg@vng.nl

Losse exemplaren zijn verkrijgbaar bij het redactiesecretariaat voor 12 euro per deel

Het jaarboek is mede mogelijk gemaakt dankzij de sponsors van de VvG:

Notubiz, Bestuursacademie Nederland, BMC, P&O Services Groep en Ernst & Young.

Inhoud

Woord vooraf

Humeurig volk, rusteloze politiek 7

J.TH.J. VAN DEN BERG

Een humeurig volk en zijn lokale vertegenwoordigers 9

J.TH.J. VAN DEN BERG

Politiek vertrouwen in Nederland: de stand van zaken 22

M. BOVENS & A. WILLE

Representatie in de lokale democratie 38

S.A.H. DENTERS, M. DE GROOT & P.J. KLOK

Column

Volksvertegenwoordigende 'rol'? Hou toch op! 56

M. VAN OMME

Politieke versnippering, een permanent verschijnsel van de crisis in het lokaal bestuur 58

J. FRANSMAN

Verticale democratie.

Populisme en de noodzakelijke vernieuwing van de politiek 67

D. PELS

Opkomstbevordering à la Barack Obama 81

K. VERDEL

Column

'Ik heb zoveel macht moeten inleveren!' 89

M. BOLLE

Raadsleden en hun stijl, stijlen van raadsleden 91

G. SCHOUW & P. VAN VIEGEN

De staat van de dualisering: per saldo nog een wereld te winnen! 106

E. MEURS



'147 Kamerleden stonden buitenspel!' 116

Gesprek tussen de voorzitter van de Tweede Kamer GERDI VERBEET
en vicevoorzitter VvG MARION STEIN

Column

**Nog één laatste keer:
Het dualisme. - Een zelftest! 121**

M. STEIN

Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan 124

H.D. TJEENK WILLINK

Column

Dé volksvertegenwoordiging: het plezier van de griffier 129

A. ABOUTALEB

Humeurig volk, rusteloze politiek

De historicus James Kennedy schreef het al in het Jaarboek 2006 van de Vereniging van Griffiers: 'Nederlandse politieke elites (maken) zich al sinds de Bataafse Republiek zorgen dat het politieke stelsel door te veel democratie ondermijnd zou worden.' Dat leidde zijns inziens tot een type 'gemiddelde Nederlandse politicus die vooral niet goed weet wat de ideale afstand is tussen "het volk" of "de burger" enerzijds en de volksvertegenwoordiger anderzijds'. Het is er in drie jaar niet echt beter op geworden, misschien ook omdat het geen louter Nederlands probleem betreft. Dat neemt niet weg dat wij leven in een tijd van redelijk verwarde politici die met hun taak en met wat zij representeren niet goed raad weten. Die dus ook rusteloos heen en weer zwenken tussen 'luisteren' enerzijds en 'het nog eens uitleggen' anderzijds.

Het wordt onze volksvertegenwoordigers niet gemakkelijk gemaakt. Kiezers zijn hun oriëntatie kwijtgeraakt sinds klasse en levensbeschouwing het kiesgedrag niet langer bepalen en keuzes moeten worden gemaakt op basis van concrete politieke voorkeuren of van een oordeel over concreet gevoerd beleid. Daarvan is het volk bij verkiezingen hoe dan ook knap humeurig geworden. Het kiesgedrag wordt, zoals dat in de politico-logie wordt genoemd, gekenmerkt door hoge volatiliteit, in Nederland zelfs hoger dan in de meeste landen van Europa.

Politieke partijen en media kunnen hier blijkbaar weinig hulp bieden. Partijen verschrompelen en media worden zelf steeds vluchtiger en vertonen de neiging alles te reduceren tot amusement, ook de democratie. En het ministerie van Binnenlandse Zaken? Dat doet tevreden rondkijkend alsof er niets aan de hand is, zoals is gebleken in de brief die het in december 2008 over de 'staat van de dualisering' heeft gestuurd aan de Tweede Kamer.

Alle reden dus om, in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van volgend jaar, opnieuw stil te staan bij de lokale democratie en het volksvertegenwoordigerschap in Nederland. Dat gebeurt met behulp van bijdragen door een keur aan deskundige wetenschapsbeoefenaren, publicisten en mensen van de praktijk. Tezamen leveren die een redelijk volledig beeld van de stand van zaken in het Nederlandse gemeentebestuur.

Zonder zelfingenomenheid maar wel verheugd constateert de redactie van dit jaarboek dat het in de vijf jaren van zijn bestaan een duidelijke groei heeft doorgemaakt. De inhoud is steviger geworden en dus heeft de redactie gevonden dat de vorm zich daaraan diende aan te passen. Het jaarboek is dus in het nieuw gestoken. Dat past ook bij een griffierschap dat in de acht jaren van zijn bestaan in de gemeente (respectievelijk



zeven jaar in de provincie en nog weer veel langer in de Staten-Generaal) aan inhoud en autoriteit heeft gewonnen. Griffiers hoeven misschien nog niet tevreden te zijn met zichzelf, voor sterk zelfbewustzijn hebben zij intussen alle reden.

Daardoor hebben zij ook het gezag verworven hun adviserende diensten aan te bieden aan volksvertegenwoordigers die willen nadenken over hun ambt en die daarover willen spreken: in eigen partijverband maar ook – soms is dat erg zinvol – over partijgrenzen heen. Daarvoor beoogt dit vijfde jaarboek het materiaal te leveren. Dit wordt vergemakkelijkt omdat de inhoud van het jaarboek thematisch aansluit bij het Jaarcongres van de Vereniging van Griffiers.

Met vreugde heeft de redactie een nieuw lid in haar kring opgenomen: Eric Meurs, griffier in Smallingerland. Hij is trouwens meteen aan het werk gezet en heeft een beschouwing geleverd over de ‘staat van de dualisering’, de niks-aan-de-hand-brief van staatssecretaris Bijleveld van december 2008.

PROF. DR. J.TH.J. VAN DEN BERG,
voorzitter redactie



J. TH. J. VAN DEN BERG

Een humeurig volk en zijn lokale vertegenwoordigers

Observaties over lokale democratie en volksvertegenwoordiging

Hans Daudt, de Amsterdamse politicoloog, bleef tot zijn dood in 2008 een scherp waarnemer van de Nederlandse democratie.¹ Doorgaans drukte hij zich daarover in niet malse termen uit. Zo ook, al vóór de invoering van het dualistische gemeentebestuur, over de lokale democratie. Hij verwachtte van de wethouder van buiten de raad niets dan ondemocratisch onheil: naast de burgemeester zou nu het hele college los komen te staan van raad en van verkiezing. Men zou wethouder kunnen worden zonder zich ooit aan een electorale keuring te hebben onderworpen. Het zou de Regentenrepubliek maar weer versterken.

In onze gesprekken probeerde ik hem ervan te overtuigen dat het wel zou meevallen en dat de meeste partijen de voorkeur zouden blijven geven aan bestuurders die voortkwamen op de kandidatenlijst voor de raad. Wethouders van buiten moesten mogelijk zijn, vooral als noodoplossing: omdat een partij plots sterk had gewonnen of omdat tussentijds vervanging nodig zou zijn. Daudt was somberder: hij dacht dat het algemeen gebruik zou worden en hij vond dat dus misbruik.

Daudt kreeg gelijk; ik zat ernaast. De gearachuteerde wethouder werd een normaal verschijnsel. Het is mij door de ‘Oude Leeuw uit Buitenveldert’ meer dan eens ingepeperd, want hij schiep er sardonisch genoeg in ‘deskundigen’ met hun verkeerde schattingen te confronteren.

Het zou nog erger worden: niet alleen wethouders van buiten de raad, maar ook van ver buiten de gemeente. (Dat heb ik Daudt maar vast zelf verteld, voordat hij er mij mee kon jennen.) Op die wijze wordt immers niet alleen de democratie gedenatureerd, maar bovendien het lokale karakter van het gemeentebestuur. Als wethouders immers overal vandaan kunnen komen, wat is er dan eigenlijk nog echt lokaal aan het bestuur?

Natuurlijk is er over de ‘dualisering’ van het gemeentebestuur in democratisch opzicht meer te zeggen. Bij voorbeeld dat er van buiten gekomen wethouders zijn geweest die zich bij de eerstvolgende verkiezingen in 2006 met hartstocht tegenover de kiezers hebben verantwoord. Er is over de ‘herleving’ van de raad als gezaghebbend bestuursorgaan positief nieuws te melden, maar dat doen wij verderop in dit verhaal.

Er is echter geen enkele reden de tevreden en zelfingenomen evaluatie van staatssecretaris Bijleveld² van de ‘dualisering’ van het gemeentebestuur voor zoete koek te nemen. Er is eerder aanleiding, in het zicht van nieuwe gemeenteraadsverkiezingen in 2010, weer eens grondig te kijken naar de stand van de lokale democratie en van de lokale volksvertegenwoordiging. De dualisering is daarvoor een reden, maar waarschijnlijk zijn andere verschijnselen die zich in de laatste tien tot twintig jaren hebben aangediend nog heel wat belangrijker.

Over die verschijnselen en hun betekenis voor het gemeentelijke bestuur zullen wij het in dit jaarboek hebben. Om te beginnen, over de vluchtigheid van het kiesgedrag, ook bij lokale verkiezingen, en hoe die in elkaar zit. Over oude en nieuwe ideële scheidslijnen in de politiek. Zet volatiliteit onder de kiezers zich voort in onrustig geworden volksvertegenwoordigers die vervolgens strijk en zet wethouders in de schietstoel plaatsen? Leidt volatiliteit niet ook, in elk geval in de lokale democratie, tot min of meer ernstige versnippering? Hoe zit het nu eigenlijk met het vertrouwen van de burgers in hun overheid en hun politieke ambtsdragers?

Daarover eerst maar eens een paar observaties ter introductie. Waar zinvol, zal ik daarbij vast vooruitwijzen naar de artikelen die verderop in dit jaarboek zijn te vinden. Daarna probeer ik in deze inleidende beschouwing wat meer systematisch te kijken naar de effecten op de lokale democratie, de gemeenteraad in het bijzonder.

Het Nederlandse kiesgedrag behoort intussen tot het meest volatiele in heel Europa,³ niet alleen nationaal maar ook lokaal. Nu wordt daar meestal de conclusie aan verbonden dat kiezers, hoe humeurig geworden ook, telkens nationale trends volgen en reageren op ontwikkelingen en gebeurtenissen op en rond het Binnenhof. Waarschijnlijk is de realiteit ingewikkelder. Natuurlijk zijn er bij gemeenteraadsverkiezingen trends te zien die zich in heel het land voltrekken. Minder zeker is of die steeds kunnen worden verbonden met wat er in de nationale politiek gebeurt.

Wat ook kan, is dat er in het hele land met een overeenkomstige blik naar de lokale politiek wordt gekeken. Hoe is anders een goede verklaring te geven voor de sterke opkomst van lokale partijen in vrijwel het hele land? Toch niet omdat in Den Haag iemand gezegd heeft dat dit aanbeveling verdient? Hoe is de opkomst daarnaast te verklaren van de 'Leefbaar' stroming en de SP, die een uitgesproken lokale herkomst hebben, maar die zich vervolgens over het land zijn gaan spreiden. Als het bij lokale verkiezingen misgaat, is het natuurlijk prettig 'het kabinet' de schuld te geven, maar of dat meer is dan een vaag alibi? De volatiliteit is dus even sterk maar zij beweegt zich lokaal anders voort dan nationaal.

Zoals Mark Bovens en Anchrit Wille in hun bijdrage laten zien, is er ook sprake van nieuwe scheidslijnen in de politiek. Bij de oude tegenstellingen tussen links en rechts of conservatief versus progressief heeft zich een nieuwe gevoegd van 'kosmopolitisch' versus 'provinciaals'. Zij was nationaal duidelijk waarneembaar in 2006, maar eigenlijk was zij er al veel langer, op lokaal niveau. 'Leefbaren' en SP vormden daar een zowel op eigen stad als op behoud en kleinschaligheid (architect Carel Weeber sprak ooit van 'neotruttisme') gerichte stroming tegenover de voorkeur van andere partijen voor grotere schaal en stedenbouwkundige vernieuwing (vaak 'megalomanie' genoemd).

Wat opmerkelijk is aan die nieuwe scheidslijnen en de bijbehorende volatiliteit: de kiezers blijven zich stabiel bekennen tot (economisch) links en rechts. Dat wil zeggen, zij gaan met gemak van PvdA naar SP of Groen Links, maar zij gaan niet naar rechts. Daartegenover is er verkeer tussen CDA en VVD en intussen PVV, maar vandaar niet naar links. Er is alleen verkeer tussen beide uitersten, SP en PVV, maar dat is normaal. De links-rechtsschaal is immers geen rechte lijn maar een die de vorm heeft van een



hoefijzer: de afstand tussen de uitersten is kleiner dan die tussen extremen en het midden. De enige die, in 2002, de stalen wand tussen links en rechts verregaand wist af te breken was Pim Fortuyn. Zijn succes kwam zowel van links als van rechts. Dat is vóór en na hem nooit meer gelukt.

Dick Pels wijst in zijn artikel nog op een andere scheidslijn onder de kiezers: die tussen een voorkeur voor expressieve politiek, die gebruik maakt van de ‘taal van de straat’ (zoals Kamervoorzitter Gerdi Verbeet het in een interview met Marion Stein noemt) en die zich vooral ook emotioneel wil uiten en een stijl van politiek die uit is op succes en resultaat en desnoods bereid is met meel in de mond te praten. Succesvol expressief wezen kan je als linkse en als rechtse politicus en het jaagt de resultaatpoliticus effectief op de kast. Pels terechte vraag is dan: de expressieve politicus beroept zich erop echt namens het volk te spreken, maar ‘spreekt hier het volk of de volkstribuun’?

Van onrustige en ongedurige kiezers komen na verloop van tijd onrustige volksvertegenwoordigers; zo representatief is het stelsel nog wel. Er wordt getwist over de vraag of de ‘dualisering’ deze onrust heeft vergroot. Oud-wethouder Wim Carabain⁴ en, in dit jaarboek, Jean Fransman denken van wel. Zij meten dit af aan de steeds hogere aantallen gesneuvelde wethouders in de laatste jaren. Het minste wat je ervan kan zeggen is, dat de dualisering geen rem op dit ‘dodental’ heeft opgeleverd, maar vast staat ook dat het groeiende gemak waarmee raden wethouders tot aftreden dwingen niet pas in 2002 is begonnen.

Het betoeg van Jean Fransman in dit jaarboek gaat in hoofdzaak over een ander verschijnsel: over de fragmentatie in de lokale democratie, die volgens hem al in het begin van de jaren negentig is ingezet en die in 2002 en 2006 nieuwe impulsen heeft gekregen. Daar heeft de ‘dualisering’ helemaal geen effect op gehad. Het is, zo zegt Fransman, nog sterker. De versnippering gaat tijdens de mandaatsperiode gewoon door. Fracties splitsen zich bij herhaling af en vormen nieuwe.

Vermoed mag worden dat vooral het verval van de oude volkspartijen, CDA en PvdA, daarvoor de ruimte heeft geschapen. Weliswaar hernam de PvdA zichzelf in 2006 na zware verliezen in 1990 en 1994 en opnieuw in 2002, maar het CDA herstelde zich in 2006 niet. In het algemeen verliezen traditionele grote partijen in heel Europa aan kracht.⁵ Dat schept ruimte voor ‘minder dominantie’ en meer ‘politieke differentiatie’, zo zeggen Denters c.s. verderop opgewekt. Fransman is er minder gerust op, omdat raden in vele kleine stukjes uiteenvallen. Dat maakt hun gedrag onvoorspelbaar.

Wat wij tot nu toe hebben waargenomen zou allemaal kunnen duiden op diep wantrouwen in alles wat met de overheid te maken heeft en misschien wel met de democratie als zodanig. Het verdient aanbeveling dan het hierna volgende artikel van Bovens en Wille goed te bestuderen. Primair om eens wat preciezer te worden dan wij gewoonlijk zijn: wat en wie wordt er gewantrouwd, of positiever, vertrouwd? Met het vertrouwen in de democratie als zodanig en ook in de overheid en haar verrichtingen

valt het nogal mee, in binnen- en buitenland. Dat is lokaal niet anders dan nationaal, trouwens. Het minste vertrouwen geniet het politieke bedrijf en politieke partijen, maar zelfs dat moet niet worden overdreven. Ik voeg eraan toe: als politici, vooral de nationale, zo vaak en zo stelselmatig spreken over hun falen en zichzelf voortdurend naar beneden halen, waarom zouden kiezers het dan heel anders moeten zien?

Bovens en Wille zeggen nog iets anders. Dalend vertrouwen in de politiek (of in de regering, of zelfs in de overheid) is geen structureel verschijnsel maar een conjunctuureel fenomeen: het daalt en het stijgt ook weer. Fortuyns succes is geen gevolg van politieke wrok en ontevredenheid, zoals papegaaierende journalisten (en wetenschappers, helaas) beweren. Zijn succes heeft wrok en ontevredenheid opgeroepen. Het huidige succes van Wilders veroorzaakt wrok; veel minder is het er een gevolg van.

Probleem bij de vertrouwenskwestie is dat resultaten als getoond door Bovens en Wille de media hun speeltje van politici pesten ontnemt, vooral van die media die al lang zijn opgehouden de waarheid als maatstaf te nemen voor hun beelden en kolommen. Media en commerciële onderzoekers, voor wie *lying with statistics* dagelijks brood is, vormen een steeds ernstiger stoorzender voor het naar behoren functioneren van de democratie. Zij vormen een nieuwe loot aan de stam van de censuur. Voor de waarheid zijn wij te dom en die is ook te saai voor ons. Die mogen wij dus niet meer weten.

Lokaal is de situatie waarschijnlijk nog moeilijker dan nationaal, omdat de regionale krantenwereld op instorten staat en dus heel 'scoringsbehoefstig' is. Lokale audiovisuele media vertonen onderling grote verschillen in kwaliteit. Maar als je als gemeenteraad onder de verkeerde omroep valt, ben je nog niet gelukkig. Dan kan je alleen maar hopen dat je gemeente net te ver weg zit van de studio om belangstelling te wekken. Eén geruststelling is er wel: veel media zijn een stoorzender geworden, maar burgers blijken vaak opmerkelijk resistent. Misschien omdat zij journalisten nog minder vertrouwen dan politici.

Al dit soort verschijnselen heeft zijn betekenis voor het functioneren van de lokale democratische organen. Dat kan ook moeilijk anders. Laat ons die proberen te verhelderen door meer specifiek te kijken naar het meervoudige karakter van de gemeenteraad, vooral in zijn verkeer met het college van B&W, en dat te confronteren met de al genoemde verschijnselen. Langs die weg proberen wij te achterhalen hoe het staat met de kwaliteit van democratie en vertegenwoordiging.

De gemeenteraad: instituut, arena, marktplaats

Volksvertegenwoordigende organen zoals een parlement of een gemeenteraad zijn alle instituten met een drievoudig karakter. Sociologisch gesproken zijn ze drie 'instituten' tegelijk.⁶ Zij vormen een instelling, met haar eigen bevoegdheden, werkwijze en cultuur, alsmede beroepstrots. Zij zijn echter ook een omhulsel of arena waarin de politieke strijd wordt geleverd en met politiek-ideologische middelen wordt gezocht



naar het politieke gelijk. Zij zijn ten slotte ook steeds marktplaatsen waar sociale belangen worden geruild, verhandeld en uiteindelijk gewogen. Daarin wijken ze niet veel af van de rechtspraak: raadsleden of parlementariërs zijn de pleitbezorgers; de raad of het parlement als geheel treedt op als de beslissende rechter. Wat meteen duidelijk maakt, dat er aan het pleidooi voor belangen in de volksvertegenwoordiging niets onbehoorlijks kleeft.

Die drie instituties in één vertegenwoordiging zijn er altijd geweest; in een democratische volksvertegenwoordiging zijn ze ook steeds waar te nemen, niet alleen in Nederland. De kracht van de drie instituties kan door de tijd heen veranderen en kan wisselen naargelang het karakter en de status van de volksvertegenwoordiging. In de Tweede Kamer domineert sedert het einde van de negentiende eeuw de arena van de politieke tegenstellingen; over het parlement als zodanig wordt veel minder drukte gemaakt. Over de marktplaats wordt niet graag gesproken: een kwestie van lichte hypocrisie, het doet immers afbreuk aan het ‘politiek ideële’ karakter van wat er in het parlement gebeurt.

Historisch gesproken is de gemeenteraad steeds veel minder een politieke arena geweest dan de Tweede Kamer. Natuurlijk is ook daar veel voor politieke idealen en doeleinden gevochten, maar zoals Wibaut al zei: in de gemeente wordt de socialistische maatschappij niet gevestigd. In de gemeente gaat het, zoals hij zei, om ‘democratisch gemeentebeheer’ en dat brengt veel minder politieke polarisatie met zich mee. Drees, de wethouder van Den Haag die premier zou worden, sprak uit dat echte ideologische twisten in de Haagse raad betrekkelijke zeldzaamheden waren.⁷ En dat, in een tijd waarin grote ideologische debatten in de Tweede Kamer aan de orde van de dag waren en elk politiek debat structureerden.

Het gemeentebestuur is, meer dan een arena, steeds vooral een marktplaats geweest waar een diversiteit aan concrete belangen werden gewikt en gewogen. Sterker nog – het is in de memoires van Wibaut te lezen – ideologisering van verlangens werkte in de raad tamelijk improductief. Effectiever was het politieke verlangens te gieten in een technocratische formulering. Het belang van de ideologie is er in de gemeente sedertdien niet groter op geworden, al hebben partijen het wel eens anders doen voorkomen.

Interessant aan de meest recente historie is de poging om langs de weg van de ‘dualisering’ de gemeenteraad als zodanig in stelling te brengen door hem als zelfstandig instituut te positioneren tegenover het college van B&W. De gedachte erachter lijkt te zijn: als de lokale democratie toch al geen arena is en misschien wel steeds minder, moeten wij die arena dan niet opheffen om meer ruimte te bieden aan het optreden van de raad als geheel? Moeten wij het strijdtoneel niet verplaatsen om het weer tot leven te brengen?

Daar is wellicht iets voor te zeggen, al mag men zich afvragen of intussen de behoefte aan een politieke arena niet toch sterker is gebleken dan voor 2002 gedacht. Voorts, is de dualisering erg geschikt om het gemeentebestuur – raad en B&W in onderling verband – als een adequate marktplaats te laten functioneren?

Het instituut raad en zijn politieke gezag

De raad is als instelling meer in de belangstelling gekomen door de dualiseringsoperatie van 2002 en daarna. Het is wel goed erbij te zeggen, zoals Pels meldt in zijn bijdrage en Jouke de Vries eerder al heeft gedaan, dat die dualisering halverwege is afgebroken. Zij was pas volledig geweest, als B&W een eigen kiezerslegitimatie hadden verkregen door rechtstreekse verkiezing van de burgemeester en als meer consequent executieve bevoegdheden aan B&W waren overgedragen. Niet toevallig heeft Eerste Kamerlid en Groninger hoogleraar, Alphons Dölle, onlangs gesproken van ‘dualisme light’.

Onmiskenaar heeft op veel plekken de gemeenteraad zichzelf daardoor hernomen en is hij onafhankelijker en kritischer geworden jegens B&W. Raadsleden zijn niet meer bereid hun politieke vrienden of vriendinnen in het college door dik en dun te steunen. Voor de broodnodige *checks and balances* in het gemeentebestuur is dat vooruitgang.

Niet dat dit in een monistisch stelsel allemaal niet kon, maar het gebeurde eenvoudig veel te weinig meer. De politieke arena was langzaamaan in een kooi veranderd, waar vrienden van de coalitie niet uit konden ontsnappen. Voeg daarbij dat ruime oppositie in gemeenteraden dankzij afspiegelingscolleges ook al niet hoog ontwikkeld was en er ontstaat enig begrip voor de dualisering. Het kost natuurlijk meer wethouders het politieke leven en misschien zijn het er intussen wat veel geworden, maar zoals Eric Meurs verderop zegt: het duurt vaak even voordat institutionele hervormingen goed zijn verwerkt. Wat zich daarin manifesteert is, dat ook in een nieuwe configuratie het gemeentebestuur een politiek bedrijf is gebleven.

Het kon wel eens zijn dat dit niet helemaal de bedoeling was van de bedenkers van de dualisering. Dachten die niet meer aan versterking van B&W en aan verdere technocratisering van het bestuur, waarbij de last van ‘onbevoegde’ raadsleden zo klein mogelijk moest worden gemaakt? Want, het gemeentebestuur lijdt onder de vloek van de technocratie, waarvan vooral het Ministerie van BZK sinds jaar en dag bezeten lijkt: de behoefte, ooit begrijpelijk, lokale politiek te ontdoen van heftige ideologische emoties en haar zo zakelijk mogelijk te maken. De meer genoemde Carabain, die zich nogal geschrokken toont door alle wethouderscrises van de laatste jaren, kiest deze klassieke vluchtroute naar ‘professionalisering’ van wethouders. Is dat niet een ander woord voor depolitisering? Willen wij die echt? Nodigt juist zij niet uit tot oncontroleerbare ‘expressive politics’ zoals die nu in diverse stedelijke raden is te zien?



De kritiek van Daudt op de wethouder van buitenaf sneed dus hout, al kan een gemeenteraad die zich daadwerkelijk opstelt als een politiek orgaan en die met politieke argumenten wethouders onder controle houdt, erg goed werk doen. Zoals Meurs verderop laat zien. Maar zoals ook de Haagse wethouder Marieke Bolle toont, die in dit jaarboek opmerkt dat zij als fractievoorzitter meer in de melk te brokken had dan nu als wethouder. Dat kan overigens alleen worden gezegd door iemand die als fractievoorzitter haar werk goed heeft gedaan.

Het onbedwingbare maar ook gevaarlijke verlangen naar de gedepoliteerde technocratie in het lokale bestuur was ook de grootste kwaal in de brief over de staat van de dualisering van staatssecretaris Bijleveld, die voorstellen deed voor dicht regelen van zaken die een gemeenteraad heel goed zelf aankan en voor versterking van de functie van burgemeester op terreinen waar dit volmaakt overbodig was. De Tweede Kamer bleek gelukkig minder ondemocratisch.

Staatsrechtelijk mag men die vraag niet stellen, maar toch: zou een evenwichtige en ervaren oud-gemeentebestuurder als Ank Bijleveld dit echt zelf hebben bedacht, of heeft zij zich laten gebruiken door ambtenaren van BZK? Of wellicht zelfs door de minister, die weliswaar ook uit het gemeentebestuur komt maar die zich als een groot liefhebster manifesteert van de door Daudt zo gekritiseerde Regentenrepubliek.

Versterking van de raad en zijn politieke karakter ten slotte kan helpen bij het werkelijk lokaal houden van de gemeentepolitiek. Dat hoeft geen provincialisme met zich mee te brengen, maar wel een grondig besef deel uit te maken van eigen gemeentelijke geschiedenis en sociale cultuur. Terecht waarschuwde de vice-president van de Raad van State, Tjeenk Willink daarvoor in een toespraak tijdens het VNG-congres, afgelopen zomer. Zijn rede is grotendeels in dit jaarboek opgenomen. Wie 'technocratiseert', beschadigt de democratie maar ook het lokaal eigene van het gemeentebestuur.

De gemeenteraad als politieke arena

Als gezegd, ook de lokale democratie heeft een tijd gekend van sterke politisering, ook al is zij nooit zozeer tot arena van politieke tegenstellingen geworden als het nationale parlement. Partijen hebben niettemin ook aan het gemeentebestuur een eeuw lang richting en doel verschaft en het vanaf het einde van de negentiende eeuw tot een actief interveniërende overheid gemaakt.

Daarbij werkte het onmiskenbaar als voordeel dat dezelfde politieke partijen zich manifesteerden op nationaal en lokaal vlak. Het bracht noodzakelijke verbindingen tussen centraal en lokaal met zich mee. Voor een 'driekringenleer', waarbij iedere overheid zijn geheel eigen gang moest gaan, was spoedig geen plaats meer. De oude staatsrechtgeleerde J.Th. Buijs (de 'uitvinder' van het medebewind in de jaren tachtig van de negentiende eeuw) kreeg gelijk: binnenlands bestuur werd complementair bestuur.⁸

Maar toegegeven, er kwam op den duur wel erg veel fractietucht in gemeenteraden aan te pas. Zozeer, dat veel raadsleden op den duur niet meer wisten waartoe zij allemaal bevoegd waren.

De nationale partijen zijn in de loop van de laatste decennia ernstig verzwakt en hebben, getuige onderzoek van het DNPP⁹ aan vermogen verloren raadsleden te rekruteren. Kader en aanhang zijn voorts gedifferentieerd geraakt. Niet alleen is het kader eigenwijzer en minder loyaal aan de partij geworden. De aanhang en het kader van de oude volkspartijen, de Partij van de Arbeid het meest, is multicultureel geworden, wat nieuwe problemen schept zoals dat van gevreesd en soms reëel cliëntelisme. Anders gezegd: niet de raad maar de partij zelf wordt zo tot marktplaats.¹⁰

Partijen hebben nog een andere karakterverandering ondergaan. Het goede nieuws is dat vrouwen daarin een grotere rol hebben gekregen, hoewel het in lokale partijen stroever loopt dan in nationale. Hoewel ik zelf wel eens heb gedacht, dat deze 'feminisering' stagneert, laten Denters en de zijnen in dit boek zien dat er nog immer vooruitgang is. (Hetzelfde toonde Castenmiller eerder al aan op de website www.decentraalbestuur.nl.) Opmerkelijk is trouwens dat over de hele linie in de politieke rekrutering verschijnselen van vergrijzing vallen waar te nemen. Niet heel wonderlijk: het segment vitale ouderen zonder full timebaan groeit en jonge huishoudens hebben met zowel kinderen als dubbele banen te maken. Enige verschuiving naar hogere leeftijd is dus te begrijpen en op zichzelf ook geen probleem.

Naast de nationale partijen hebben intussen de lokale groeperingen wortel geschoten, ook al leiden zij tot nu toe een instabiel bestaan. Voorts, als gezegd, lokaal kunnen zich stromingen ontwikkelen die later nationale betekenis verkrijgen. Maar, tot allianties met elkaar blijken al die groepen niet bereid of in staat. Het saldo is wat Denters c.s. verderop 'differentiatie' noemen, maar wat ik in het voetspoor van Fransman toch maar liever als 'fragmentatie' kwalificeer.

Als politieke ideologie werkelijk aan belang verliest, zeker op het lokale vlak; als deze fragmentatie onvoorspelbaarheid van het raadswerk met zich meebrengt, zou het dan niet overweging verdienen als partijen met verwante opvattingen eens bij elkaar ging zitten? Dat hoeft niet aanstonds tot fusie te leiden, maar op zijn minst zouden er allianties kunnen worden gesloten.

Naast de partijpolitieke tegenstellingen nemen Schouw en Van Vliegen in dit jaarboek ook verschillende politieke stijlen waar, tegelijk door karakter bepaalde strategieën om politiek succes te behalen. Vandaag staat in heel wat raden één bepaalde stijl sterk ter discussie. Want, naast al die beschaafde vormen die Schouw en Van Vliegen beschrijven is die van 'de volkstribuun' (zoals Pels hem duidt) erbij gekomen. Dat lijkt een strijd tussen volk en elite, maar Pels laat goed zien, dat het (opnieuw) een strijd is tussen elites van verschillend genre: een pragmatisch en nogal technocratisch geworden elite



enerzijds en een elite van populisten die liever de taal van de straat hanteren anderzijds.

Zorg over een ‘diplomademocratie’, die men nogal eens verneemt, getuigt van een nogal selectieve observatie. Ten eerste zijn de meeste populistische leiders zelf goed gediplomeerd en al lang met de publieke sector verbonden. Voorts zijn raadsleden en parlementariërs de hele geschiedenis door veel beter opgeleid geweest dan de bevolking als geheel. Het probleem is waarschijnlijk eerder het pragmatisme van moderne politici en hun neiging tot depolitisering die hen voor de bevolking (ook de goed opgeleiden onder hen) moeilijk verstaanbaar maken.

Het misverstand in lichtelijk gedepoliteerde politieke organen is, dat volksvertegenwoordigers denken dat zij zich in het debat bij de ambtenaren dienen te legitimeren, terwijl zij hun legitimatie aan de bevolking ontleen. Dualisering kan tot effect hebben, dat raadsleden meer afstand nemen tot B&W en dus tot de ambtenaren en zich wat meer oriënteren op hun kiezers. Paradoxaal genoeg zou dan naast het instituut raad ook de politieke arena enige versterking ondergaan. Zoals populisten laten zien, maar ook de geïnspireerde politieke leiders: de mobilisatie van de kiezer begint en eindigt bij de campagne, zoals Kirsten Verdel in een erg mooi artikel in dit jaarboek laat zien aan de hand van Obama’s voorbeeld.

Het Amerikaanse voorbeeld laat zien dat er dan wel iets, maar vooral *iemand* te kiezen moet zijn. Partijkeuze blijft belangrijk, ook lokaal. Maar is het gek dat mensen er letterlijk een gezicht bij willen zien? Wij moeten dus eindelijk weg zien te komen van de Hollandse Regentenrepubliek, die de bevolking liefst zo weinig mogelijk te kiezen biedt.

De gemeenteraad als marktplaats

Het is opmerkelijk dat wat ooit zuiver sociologisch onderzoek was, het speuren naar maatschappelijke achtergronden van ambtsdragers, intussen politieke betekenis heeft gekregen. Vertegenwoordiging betekende lange tijd: vertegenwoordiging van politieke overtuigingen en opvattingen, al dan niet in partijverband bijeengebracht.

In de laatste decennia wordt er over volksvertegenwoordigers gesproken in een heel andere zin: uit welke maatschappelijke kring zijn zij afkomstig, wat hebben zij voor opleiding gevolgd, van wat voor geslacht of etnische afkomst zijn zij en wat voor beroep oefenen zij uit? Alsof dat voorspellende waarde zou hebben voor hun politieke optreden in gemeenteraad of parlement. VNO-NCW heeft jaren lang lopen zeuren dat de politiek een plaats was waar ‘ambtenaren en onderwijzers’ het voor het zeggen hadden. Dat was, zover na te gaan, niet bedoeld als compliment. Het was ook niet juist.

Wat het onder meer laat zien is, dat belangenorganisaties maar ook geïnteresseerde burgers niet meer alleen kijken naar politieke voorkeur en representativiteit maar ook naar sociale herkomst en representativiteit. Daar komt ook dat zorgelijke verhaal over

een ‘diplomademocratie’ vandaan. Daar kan men van alles tegen in brengen, maar om te beginnen zou het goed zijn deze realiteit onder ogen te zien.

Zij toont bovendien aan, dat buiten de volksvertegenwoordiging soms scherper dan daarbinnen wordt ingezien dat het in parlement en raad niet alleen gaat over hoge idealen maar ook over concrete maatschappelijke belangen. Of, misschien wordt het door volksvertegenwoordigers zelf ook wel ingezien, maar komen zij er niet graag voor uit. Wij werken toch in het algemeen belang, hoor je de dames en heren al zeggen. Dat is ontenezeglijk zo, maar dat gebeurt door te kiezen tussen belangen. Het is meer de raad dan elk raadslid die voor die taak staat en die besluit in het algemeen belang. Dat is trouwens maar goed ook. Want, hoe zou een raad of een parlement ooit behoorlijk zijn ingelicht, als niet de leden zelf met al hun vezels zouden zijn verbonden met de samenleving en haar organisaties en instellingen, aan haar belangen dus?

Uit persoonlijke ervaring, door een reeks gesprekken met vooral raadsleden, weet ik dat zij met de verhouding tussen algemeen belang en concreet sociaal belang nogal worstelen. Temeer, omdat die worsteling vaak in verband wordt gebracht met politieke integriteit. In plaats van er trots op te zijn allerlei fatsoenlijke belangen de raad binnen te brengen – tot vreugde bovendien van de kiezers – hebben zij de neiging daar heel besmuikt over te doen.

Belang betekent echter ook kennis en kunde. Dat is wat VNO-NCW en zoveel anderen bedoelen. Het is alleen maar goed als via de marktplaats die raad en parlement zijn, de ‘barre werkelijkheid’ binnenkomt. Natuurlijk is dit belangenverstremgeling, maar de integriteitstheologen vergeten dat het om noodzakelijke en legitieme belangenverstremgeling gaat. Hoe meer belangen raadsleden meebrengen, hoe beter het is. Zolang zij maar bereid zijn in het verband van hun fractie en in dat van de raad hun ‘meegebrachte belang’ aan kritiek te zien onderworpen en gerelativeerd. Zolang zij maar bereid zijn volstrekt open te zijn over de belangen die zij van nabij kennen.

Schouw en Van Vliegen spreken verderop over het type ambtsdrager dat zij ‘ambassadeur’ noemen en zij beschrijven die als iemand die zich voortdurend in de samenleving oriënteert en daar verbindingen zoekt. Dat is niet alleen een stijl van besturen, het is tot op zekere hoogte ook de plicht van elke volksvertegenwoordiger.

Daarvoor is het niet noodzakelijk dat een raad of parlement elke maatschappelijke sector naar evenredigheid representeert. Dat is wat het politieke gebruik van sociologische gegevens ten onrechte suggereert. Noodzakelijk is wel dat er over belangen en belangenrepresentatie niet besmuikt wordt gedaan. Omdat het in de volksvertegenwoordiging om belangen gaat.

Als er een politiek programma is dat al die belangen aggregeert, des te mooier. Het eerste programma dat daartoe in staat is, moet echter nog worden geschreven. De meest



verregaande poging daartoe in Nederland vormde 'De Weg naar Vrijheid' van de nog heel jonge Partij van de Arbeid in 1951: een heel dik boek met minder samenhang dan gewild, weinig gelezen en nooit meer herhaald.

Politieke programma's zijn niet werkelijk in staat elk belang zijn juiste plek te geven. Met andere woorden, politieke organen zijn onvermijdelijk niet slechts arena's maar ook marktplaatsen; gemeenteraden zijn dit laatste nog sterker dan de Tweede Kamer. Dat duidt niet op minder integriteit; daarmee heeft het niets te maken. Het duidt eerder op concreetheid van het politieke werk. De integriteit komt eerst ter sprake zodra belang rechtstreeks persoonlijk belang wordt.

De Nederlandse hypocrisie over belangenbehartiging in de politiek belemmert haar bij de ontspannen omgang met de klantenbinding waarop migranten-volksvertegenwoordigers hoge prijs stellen. Omdat zij daarop door hun kiezers expliciet worden beoordeeld. Die zijn dat van huis uit namelijk zo gewend. Vandaar dat het tot op de dag van vandaag zo dikwijls fout gaat met 'allochtone' volksvertegenwoordigers. Internationaal vergeleken zijn echter niet zij de uitzondering, maar wij Nederlanders.

Dit is geen pleidooi voor cliëntelisme en het zich afhankelijk maken van de belangen van de eigen kiezers, zodat er tussen kiezers en gekozenen een soort ruilhandel ontstaat. Dit is een pleidooi voor wat meer klantenbinding en maatschappelijke dienstverlening door volksvertegenwoordigers, voor meer responsiviteit derhalve. Er is niets tegen om burgers behulpzaam te zijn bij hun dooltocht in het ambtelijk labyrint. Er is niets tegen om de concrete problemen van burgers in de raad op tafel te leggen en die niet onder onverstaanbare bestuurskundige abstracties te laten verdwijnen. Als het belang al te particulier wordt, zal de raad (zoal niet eerder de fractie) dat luid en duidelijk laten weten.

Wie zijn politieke overtuigingen en idealen hoog wil houden – daar is ook in de gemeenteraad alle reden toe – doet er waarschijnlijk het beste aan die niet te gebruiken om allerlei concrete belangen daaronder te verschuilen, maar deze eenvoudig naast zijn idealen te plaatsen. Pas dan is er kans dat de omgeving, maar vooral de burgerij, begrijpt wat in de politiek wel en niet heilig is.

Tot slot: de vertegenwoordiging van een humeurig volk

'Het parlement is niet opgericht om het met elkaar eens te zijn,' zegt Kamervoorzitter Gerdi Verbeet in dit jaarboek. Zo is het maar net.

Parlement en gemeenteraad zijn in de eerste plaats ingericht om een forum te bieden politieke conflicten te demonstreren en uit te vechten en vervolgens te beslechten. Die conflicten kunnen het product zijn van ideologische tegenstellingen (*arena*) en van verschillende belangen (*marktplaats*). Natuurlijk moet het forum (*instituut*) zo zijn ingericht dat het conflict én de beslechting ervan worden vergemakkelijkt. Het forum moet

zeker niet zo worden ingericht dat het fris van de lever uitvechten van politiek of belangenconflict wordt belemmerd, laat staan onmogelijk gemaakt.

Bij voorbeeld, door een raad te dwingen zich alleen met de ‘grote lijnen’ bezig te houden of hem een vierjarig ‘raadsprogramma’ te laten maken, zodat alle dispuut eruit getrokken wordt. Of door te spreken over een afzonderlijke ‘volksvertegenwoordigende rol’ naast wetgeving en controle, alsof niet juist controle en kaderformulering de kern uitmaken van de vertegenwoordiging. Dat is, zoals redacteur Marianne van Omme verderop duidelijk maakt, geen ‘rol’, het is de existentie van het raadslidmaatschap.

Het gaat hier om bijverschijnselen van de dualiseringsoperatie, die voortgaande technocratie en depolitisering van het gemeentebestuur bewerkstelligen, zoal niet beogen. Als lokale volksvertegenwoordigers het volk wat minder humerig willen hebben, dan moeten zij zich verzetten tegen deze tendens, populair onder de *consultants*, om het gemeentebestuur te ontdoen van zijn politieke karakter, van zijn lokale karakter en uiteindelijk van zijn democratische karakter.

De ‘taal van de straat’ is niet de taal van het volk, dat is een misverstand. Maar, zulk misverstand wordt in de hand gewerkt door volksvertegenwoordigers die niet in staat zijn om in normale taal over politieke vraagstukken te spreken; die niet in staat zijn te tonen dat zij er overtuigingen op na houden die hoofd én hart bezighouden; die bang zijn om concrete belangen zo te noemen en ervoor in het krijt te treden; die ten slotte bang zijn om hun beroepstrots te tonen. James Kennedy schreef dit allemaal al in het tweede jaarboek van de Vereniging van Griffiers in 2006; zijn betoog heeft niets aan actualiteit verloren.

Meer concentratie op overtuiging en concreet belang zou ook kunnen helpen om wat zuiniger te worden op de wethouders in Nederland. Het hoeft niet zo zuinig als bij de ministers, maar systematisch een derde van het aantal wethouders tussentijds uit het ambt verwijderen wijst niet op doordacht optreden. Eerlijk gezegd, zo veel bekwame wethouders hebben wij in dit land niet om er zo nonchalant mee om te springen.

Meer concentratie op overtuiging en concreet belang zou ook kunnen helpen om politieke versnippering tegen te gaan. Wie werkelijk handelt vanuit principes, moet kunnen zien dat daarvoor in een gemeenteraad een klein aantal fracties voldoende is, zeker als aan individuele raadsleden een zekere vrijheid van handelen wordt toegestaan en van fractietucht niet de hoogste deugd wordt gemaakt. Dat tegengaan begint bij de vorming van politieke allianties. Het kan nog, vóór 2010.

Dat kalme humeur onder de kiezers zal nog wel even op zich laten wachten. Maar er kan wel aan worden gewerkt door volksvertegenwoordigers die zichzelf niet beschouwen als regenten, maar die hun overtuiging tonen en die niet krampachtig doen over



het belang dat zij mede representeren. En zeker, die als het moet, dwars tegen kiezers in aan hun overtuiging durven vasthouden.

Met Dick Pels en anderen denk ik, dat het goed zou zijn als die ‘dualisering’ nog eens zou worden afgemaakt, zodat de democratie weer volledig kan terugkeren in het gemeentebestuur.

J. TH. J. VAN DEN BERG is hoogleraar parlementair stelsel aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar parlementaire geschiedenis aan de Universiteit Leiden. Hij was van 1996 tot 2002 directievoorzitter van de VNG en daarvoor vier jaren lid van de Eerste Kamer. Van den Berg is voorzitter van de redactie van het Jaarboek van de Vereniging van Griffiers.

NOTEN

- 1 Gerard van Westerloo, Niet spreken met de bestuurder, Amsterdam: De Bezige Bij, 2003, 245-266.
- 2 Brief staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, ‘Staat van de dualisering’, 11 december 2008.
- 3 M. Gallagher, M. Laver and P. Mair, *Representative Government in Modern Europe*, New York: McGraw Hill, 2006.
- 4 W. Carabain, *Beperkt houdbaar. Bouwstenen voor verdere professionalisering van het wethouderschap*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2009.
- 5 P. Mair, *Polity Scepticism, Party Failings and the Challenge to European Democracy* (Uhlenbeck Lecture 24), Wassenaar: NIAS, 2006.
- 6 J.Th.J. van den Berg, Het parlement: een instelling, drie instituties, in: J.Th.J. van den Berg e.a. (red.), *Het Parlement. Staatsrechtconferentie 2006*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2007, 15-37; Idem, *De Eerste Kamer, of: de zin van rivaliteit* (Afscheidscollege Universiteit Leiden), Leiden 2006.
- 7 F.M. Wibaut, *Levensbouw. Memoires*, Amsterdam: Querido, 1936; M. Brinkman, *Willem Drees, de SDAP en de PvdA*, Amsterdam: Stichting Beheer IISG, 1998; J. Gaemers, *De rode wethouder. Willem Drees 1886-1988, de jaren 1886-1940*, Amsterdam: Balans, 2006.
- 8 J.Th. Buijs, *De Grondwet. Toelichting en kritiek. Tweede deel*, Arnhem 1884.
- 9 G. Voerman en M. Boogers, Het rekruteringsvermogen van de politieke partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006, in: *Jaarboek 2006 DNPP*, Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, 2008, 175-194.
- 10 J.C.C. Rupp, J. Schuster en H. Schijf, Toetreding en terugdringing: de opkomst van een lokale politieke elite, in: M. Fennema en H. Schijf (red.), *Nederlandse elites in de twintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004, 101-126.



M. BOVENS EN A. WILLE

Politiek vertrouwen in Nederland: de stand van zaken

Hoge toppen, diepe dalen

Aan het einde van de vorige eeuw bereikte het politieke vertrouwen in ons land ongekende hoogten. In het najaar van 1998, kort na het aantreden van het tweede Kabinet-Kok, vond maar liefst tweederde van de bevolking dat de overheid goed functioneerde en was 80 procent tevreden tot zeer tevreden met de regering – cijfers van welhaast Noord-Koreaanse of Cubaanse proporties. Terwijl elders in de westerse wereld het politieke vertrouwen daalde, nam het politieke vertrouwen in Nederland juist toe. Nederland werd alom gezien als een solide *high trust country*.

Inmiddels zijn we ruim tien jaar verder en is het politieke vertrouwen ook in ons land een bron van zorg. Vanaf 2002 daalde het vertrouwen in overheid en regering scherp. In 2004 vond nog maar iets meer dan eenderde van de bevolking dat de overheid goed functioneerde en was nog maar 49 procent tevreden met de regering.¹ Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau is Nederland zelfs een *low trust country* geworden, net als België of Duitsland.²

Die snelle daling van het politieke vertrouwen roept de nodige vragen op. Wat is op dit moment de stand van zaken? Is het politieke vertrouwen nog net zo laag als in 2004? Is er sprake van een blijvende daling of was die achteruitgang toch eerder een tijdelijke dip? En hoe zou je die dip of dat dal dan kunnen verklaren?

Wat is politiek vertrouwen?

Voor we ingaan op de cijfers over politiek vertrouwen moeten we eerst stil staan bij de vraag waar we precies over praten. Politiek vertrouwen is immers een paraplueterm waar allerlei verschillende fenomenen onder schuil kunnen gaan.

Vertrouwen in wat?

Om te beginnen is het zinvol onderscheid maken naar het object van vertrouwen. Veel onderzoeken naar politiek vertrouwen zijn lastig vergelijkbaar omdat ze het vertrouwen in ongelijksoortige politieke of bestuurlijke instituties meten.

Vertrouwen in de *overheid* is bijvoorbeeld heel wat anders dan vertrouwen in de *regering* of in het *kabinet*. De overheid is immers een optelsom van honderden publieke instellingen – gemeenten, provincies, departementen, zelfstandige bestuursorganen –, terwijl het bij het kabinet gaat om de regeringscoalitie van drie tot vier partijen en enkele tientallen bewindslieden. Je kunt heel goed weinig fiducia hebben in de zittende regering, maar toch redelijk tevreden zijn over hoe het openbaar bestuur functioneert.



Weer andere onderzoeken of uitspraken gaan over vertrouwen in politieke partijen of in het parlement, instituties die een specifieke rol hebben binnen het politieke systeem. Sommige onderzoeken, zoals bijvoorbeeld het Nederlands Kiezersonderzoek (NKO), ontlocken respondenten uitspraken over politici – waarbij soms wel en soms geen onderscheid wordt gemaakt tussen kamerleden en bewindslieden. En dan zijn er nog onderzoeken die gaan over vertrouwen in de politiek of in de democratie in het algemeen.

Lang niet alle respondenten zijn in staat om deze subtiele staatsrechtelijke verschillen te maken. Zo maken lageropgeleiden vaak geen onderscheid tussen Tweede Kamer en regering.³ Ook in de berichtgeving over politiek vertrouwen worden al deze verschillende instellingen en actoren nog wel eens op één hoop gegooid. Laag vertrouwen in de regering leidt dan nog wel eens tot alarmerende koppen in de krant over gebrek aan vertrouwen in de politiek of zelfs in de democratie. Het maakt echter nogal wat uit of het vertrouwen in de regering of het vertrouwen in de democratie laag is. Het eerste is een tamelijk gezond fenomeen waar eigenlijk alleen de zittende bewindslieden en hun spindokters van wakker hoeven te liggen, maar het tweede zou een bron van zorg moeten zijn voor alle democratisch gezinde burgers.

Wat is vertrouwen?

Nog lastiger is de vraag wat nu eigenlijk vertrouwen is en hoe je dat precies kunt meten. Vertrouwen is immers een sociale constructie die op verschillende manieren kan worden ingevuld. Wat is bijvoorbeeld de indicator voor vertrouwen? Leid je de mate van vertrouwen in instituties af uit wat mensen zeggen over een institutie of uit hoe ze zich tegenover die institutie gedragen?

Het onderzoek naar politiek vertrouwen is vrijwel altijd attitudeonderzoek. In groot-schalige surveys, en soms in focusgroepen,⁴ worden respondenten bevraagd over hun opvatting over een reeks van instellingen, of worden ze gevraagd of ze het meer of minder eens zijn met bepaalde stellingen.

Lang niet altijd wordt er expliciet gevraagd of men vertrouwen heeft. Zo vraagt het SCP in zijn tweejaarlijkse onderzoek naar culturele veranderingen aan zijn respondenten bijvoorbeeld of ze het eens zijn met de stelling dat de overheid goed functioneert en vervolgens of ze tevreden zijn met de regering. Bij de Eurobarometer, die in opdracht van de Europese Commissie in alle EU-lidstaten wordt bijgehouden, wordt elk half jaar over een aantal instituties, zoals parlement, politieke partijen en regering, wel expliciet aan respondenten gevraagd of men geneigd is deze te vertrouwen. Ook de Beleavingsmonitor, die de afgelopen jaren in opdracht van het kabinet werd uitgevoerd, vroeg expliciet hoeveel vertrouwen men in de regering heeft. Ander onderzoek vraagt daarentegen of men tevreden is met het regeringsbeleid – wat een veel specifiekere en politieke vraag is – of meet opvattingen over politieke partijen en politici aan de hand van stellingen, zoals bij het NKO gebeurt.

Politiek vertrouwen: de stand van zaken

Eenmalige metingen

Hoe staat het nu met het vertrouwen in overheid, regering en democratie? De berichten in de media zijn, als altijd, onheilspellend. Als we de media mogen geloven is het zeer slecht gesteld met het vertrouwen van burgers in overheid, regering en politiek en daalt dat vertrouwen nog steeds. Veel van de berichten in de media zijn echter eenzijdig – alleen dalingen halen de pers, stijgingen niet – of ze zijn gebaseerd op suggestieve vraagstellingen en selectieve berichtgeving. Een paar voorbeelden:

- In maart 2008, kort na het kamerdebat over de film *Fitna*, haalde Maurice de Hond alle voorpagina's met het bericht dat ruim eenderde van Nederlanders vond dat de regering had gelogen over het gesprek met Wilders. Dit werd gepresenteerd als weer een bewijs van het zeer lage vertrouwen in de regering en van de diepe kloof tussen burger en politiek. Weinigen hebben de moeite genomen om het onderzoek van De Hond na te trekken. Wie dat wel doet zal zien dat het vooral een geval is van *lying with statistics*. In geen enkele antwoordoptie was expliciet de stelling voorgelegd dat de regering heeft gelogen.⁵ Andere, meer zorgvuldige onderzoeken kwamen tot veel mildere conclusies, maar kregen geen aandacht in de pers.⁶
- In augustus 2008 meldden de media op gezag van het CBS dat het cynisme over politici sterk was toegenomen. Wie het persbericht van het CBS bekijkt ziet dat het is gebaseerd op één stelling uit het NKO ('tegen beter weten in beloven politici meer dan ze kunnen waarmaken'), waarbij de respons van november 2006 werd vergeleken met de respons van 1977. Destijds was 79 procent van de respondenten het met deze stelling eens, in 2006 was dit gestegen naar 93 procent. Wat het CBS in het persbericht gemakshalve achterwege liet waren alle tussenliggende metingen. Had het die wel vermeld dan was het geen nieuws geweest, omdat al sinds 1994 het percentage rond de 90 procent schommelt. Als er al een toename van cynisme is – het is immers nog maar de vraag of deze stelling cynisme meet – dan heeft de stijging al plaatsgevonden in de jaren tachtig en zeker niet in de afgelopen jaren.
- In december 2008 meldt het weekblad *Elsevier*, op gezag van - opnieuw - Maurice de Hond, dat het vertrouwen in het kabinet wéér daalt. In november gaven zijn respondenten het kabinet een 4,5, tegen een 4,8 in oktober. Wat niet werd vermeld is, wat de respondenten eerder dat jaar voor cijfers gaven en wat de langetermijntrend was – die was vermoedelijk positief, omdat in augustus het cijfer nog 4,1 was.

Opiniepeilingen halen tegenwoordig moeiteloos de krantenpagina's en weblogs. Tv-programma's en kranten laten steeds vaker de mening van burgers peilen om te weten hoe de Nederlandse bevolking over actuele kwesties denkt. Het lastige van deze losse enquêtes is dat er vaak nauwelijks een peil op te trekken valt. De vraagstellingen zijn soms suggestief en telkens weer anders, waardoor ze niet goed zijn te vergelijken. Het zijn bovendien momentopnamen die geen antwoord kunnen geven op de vraag of het vertrouwen in de loop der jaren stijgt of daalt.

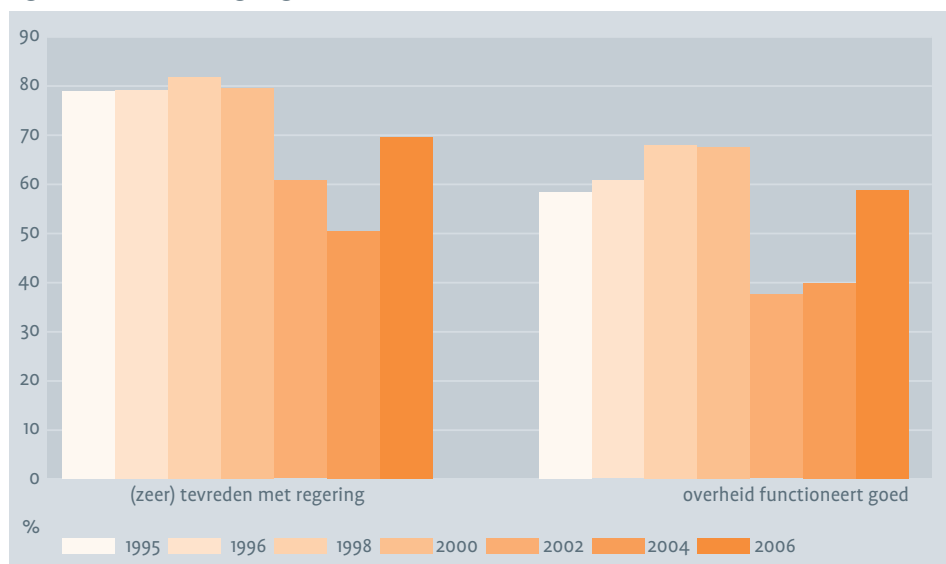


Langjarige metingen

Langjarige metingen en doorlopend opinieonderzoek, waarin telkens op eenzelfde manier dezelfde vraag wordt gesteld aan eenzelfde groep respondenten, laten veel beter zien hoe de opinies zich ontwikkelen en maken het beter mogelijk om sociaal-culturele onderstromen te traceren. We bespreken de meest relevante langjarige metingen.

Het SCP laat elke twee jaar, meestal tussen september en Kerst, de mening van de bevolking op een reeks van terreinen peilen en brengt daarover verslag uit in zijn rapporten over de sociale staat van Nederland. Twee vragen daaruit gaan over de tevredenheid met de regering en over het functioneren van de overheid. De uitkomsten zijn weergegeven in figuur 1. Die figuur suggereert eerder een dip dan een permanent dal.

Figuur 1 Vertrouwen in regering en overheid 1996-2006



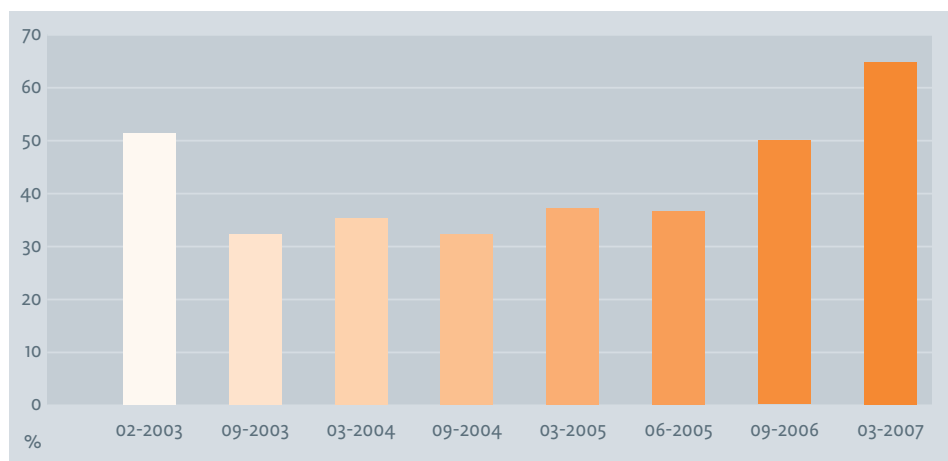
Bron: SCP, De sociale staat van Nederland 2007

Na zeer hoge scores aan het einde van de vorige eeuw, liep de tevredenheid over de regering en overheid scherp terug in 2002 en 2004. De laatste peiling dateert alweer van najaar 2006 – de nadagen van het demissionaire Kabinet-Balkenende III. Op dat moment was het vertrouwen in de regering weer behoorlijk hoog. In 2004 was nog niet de helft van de burgers tevreden of zeer tevreden met de regering; in 2006 steeg dit percentage tot 67 procent, nog maar tien procent lager dan in de beginjaren van Paars II. Ook het vertrouwen in de overheid was vrijwel weer terug op het niveau van de jaren negentig – 57 procent van de respondenten vond dat de overheid goed functioneerde.

Een soortgelijk beeld komt naar voren uit de Belevingsmonitor Rijksoverheid. Dat was een driemaandelijkse peiling onder burgers in opdracht van de regering, die sinds 2003 is uitgevoerd – ingesteld omdat men zo geschrokken was van de plotselinge ver-

trouwensval. Onbarmhartig registreerde die Belevingsmonitor de afgelopen jaren het zeer lage vertrouwen in de regering. Bij de eerste meting, begin 2003, had nog ongeveer de helft van de respondenten vertrouwen in de regering, maar daarna daalde dit tot ongeveer eenderde en rond dat lage percentage bleef het jaren schommelen. In 2007 heeft de regering in arren moede besloten om maar weer met peilen op te houden. Dat was prematuur, want vanaf september 2006 gingen ook bij deze peiling de cijfers opeens omhoog. Bij de laatste peiling, van maart 2007, had ruim 60 procent weer vertrouwen in de regering.

Figuur 2 Vertrouwen in de regering 2003-2007



Bron: Belevingsmonitor Rijksoverheid

In maart 2008 heeft het SCP het Continue Onderzoek Burgerperspectieven gestart als opvolger van de Belevingsmonitor. Elk kwartaal wordt hierin het vertrouwen in een aantal instituties gemeten. Inmiddels zijn er vijf metingen geweest. Bij de eerste meting, in maart 2008, gaf ongeveer 50 procent van de respondenten aan veel tot zeer veel vertrouwen in de regering te hebben – dat is lager dan de Belevingsmonitor van maart 2007, maar nog beduidend hoger dan in de jaren ervoor.⁷ In maart 2009 was dit percentage opgelopen tot bijna 60 procent.⁸ Ook de tevredenheid over de overheid is gemeten; in maart 2008 is 59 procent neutraal tot zeer tevreden over het functioneren van de overheid – ongeveer evenveel als bij de meting door het SCP in 2006.⁹ Een jaar later, in maart 2009, is dit percentage opgelopen tot ruim boven de 60 procent.

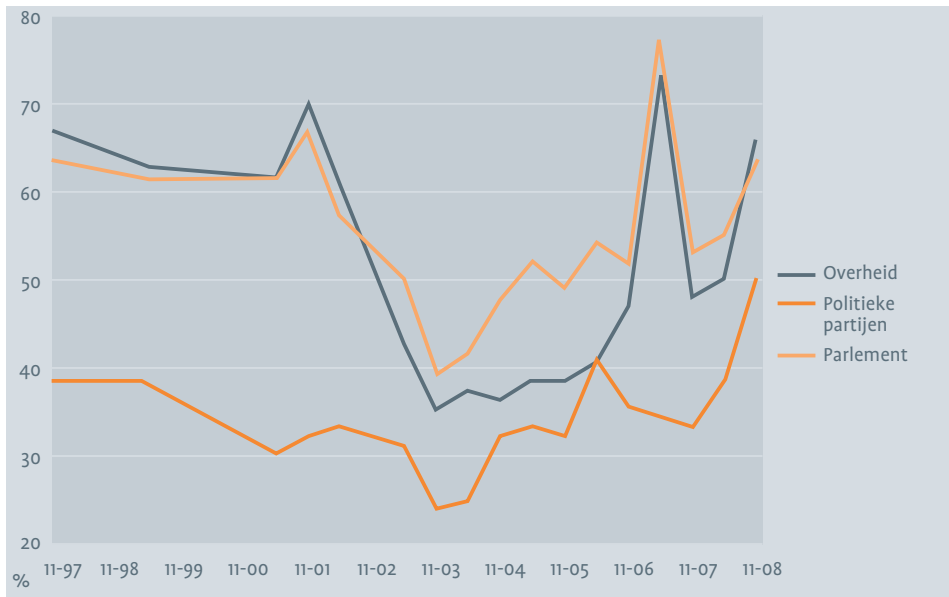
Een van de meest gebruikte politieke surveys is de Eurobarometer, waarbij tweemaal per jaar, in november en april, het vertrouwen in een reeks van instituties in alle EU-lidstaten wordt gemeten. De vertrouwenscijfers voor regering, politieke partijen en parlement in Nederland staan in figuur 3.

De grafiek laat goed zien hoe vanaf april 2002 het vertrouwen in regering en parlement sterk daalt. In 2003 en 2004 blijft het laag om dan geleidelijk weer op te lopen. Net als



bij het SCP en de Belevingsmonitor stijgt bij de Eurobarometer het vertrouwen vervolgens sterk vanaf najaar 2006 en in april 2007. Bij het aantreden van het Kabinet-Balkenende-Bos in april 2007 is het zelfs even hoger dan aan het einde van de vorige eeuw. Daarna zakt het vertrouwen weer in, om vanaf najaar 2008, als de bankencrisis zich manifesteert, weer sterk op te lopen.

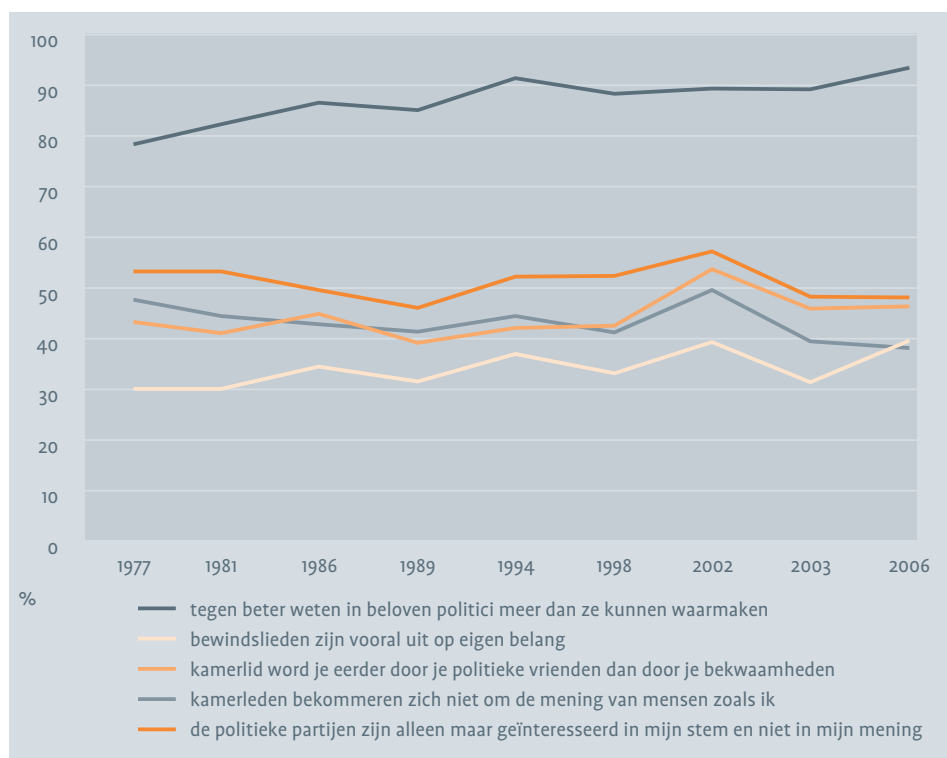
Figuur 3 Vertrouwen in regering, politieke partijen en parlement in Nederland 1997-2008



Bron: Eurobarometer

Een andere langjarige survey, het Nederlands Kiezersonderzoek (NKO), biedt vooral inzicht in de waardering van kiezers voor politieke partijen en politici. De gegevens van de Eurobarometer (in figuur 3) laten bijvoorbeeld zien dat de politieke partijen aanmerkelijk minder vertrouwen genieten dan het parlement en de regering. Er wordt vaak gezegd dat politieke partijen hun aantrekkingskracht hebben verloren. Het afgenomen partijlidmaatschap zou daar een indicatie van zijn. De stellingen die het NKO voorlegt maken het mogelijk om te zien of mensen negatiever zijn gaan denken over politici en partijen (figuur 4). Opvallend is dat we in de afgelopen 30 jaar geen bijzondere grote toename of schommelingen zien in antipartijsentimenten. Ook de negatieve opvattingen over bewindslieden en kamerleden zijn, na een lichte toename in 2002, in 2006 weer op een niveau op of zelfs onder dat van de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Figuur 4 laat wel zien dat in de afgelopen dertig jaar het negatieve beeld over politici in het algemeen wat is toegenomen, maar 2002 is geen duidelijke trendbreuk. Zo schommelt, in weerwil van het alarmerende persbericht van het CBS, het percentage respondenten dat vindt dat politici meer beloven dan ze kunnen waarmaken al sinds 1994 – toch een van de jaren van het grote vertrouwen – rond de 90 procent.

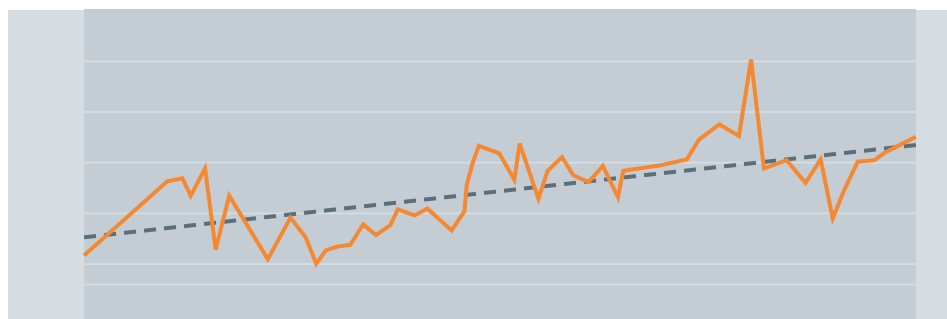
Figuur 4 Instemming met opvattingen over politici en politieke partijen, gemeten rond de Kamerverkiezingen van 1977-2006 (in procenten)



Bron: NKO (1977-2006)

Bij het Eurobarometeronderzoek en bij het NKO wordt ook gevraagd of men tevreden is over de manier waarop de democratie functioneert. Dit is een vraag die al decennia voorkomt en die een goed beeld geeft van de langetermijntrend. Ook hier zien we een vergelijkbare beweging, zoals blijkt uit figuur 5.

Figuur 5





Aan het einde van de vorige eeuw, tijdens Paars, stijgt het aantal mensen dat tevreden is met het functioneren van de democratie tot ongekeerde hoogte – meer dan 90 procent is tevreden. Daarna daalt dit tot zo'n 60 procent in 2003, wat overigens nog beduidend hoger is dan in de 'loden jaren' vanaf 1980. De laatste jaren stijgt de tevredenheid weer en is ze vrijwel weer terug op het niveau van de jaren negentig. Eenzelfde beeld rijst op uit het NKO. Na een dip in 2002, gaf in 2006 77 procent van de respondenten aan tevreden of heel tevreden te zijn met hoe de democratie functioneert.¹⁰ Opvallend in de Eurobarometer grafiek is ook de stijgende lijn in de afgelopen drie decennia. Ondanks de recente dip is er geen sprake van een structurele daling, de algemene trend is positief.

Geen daling maar een dip

Is er nu sprake van een blijvende daling van het politieke vertrouwen in ons land of is die achteruitgang toch eerder een tijdelijke dip? Op basis van de hier besproken onderzoeken vallen de volgende conclusies te trekken:

- Het vertrouwen in de *overheid* is, na de dip aan het begin van deze eeuw, in 2008 weer terug op het niveau van de jaren negentig. Van een permanente daling lijkt vooralsnog geen sprake.
- Ook de ontevredenheid over de *regering* is na 2002 niet structureel laag gebleven. Tussen zomer 2006 en zomer 2007 liep de tevredenheid weer fors op – en was ze zelfs even hoger dan in de jaren negentig. Begin 2008 nam de tevredenheid met het kabinet en zijn beleid echter weer sterk af om in het najaar vervolgens weer op te lopen. De cijfers schommelen sterk, maar van een permanente daling is geen sprake.
- Het vertrouwen in het *parlement* volgt in grote lijnen het vertrouwen dat in de regering wordt gesteld. Na een dip in 2003 is het weer terug op het niveau van de jaren negentig.
- Politieke partijen kunnen op veel minder vertrouwen rekenen dan regering of parlement. Maar dat is geen nieuws. Na een dip rond 2003 is ook hier het vertrouwen weer terug op het – tamelijk lage – niveau van de jaren negentig.
- Iets meer reden tot zorgen hebben de *politici*. In de afgelopen decennia vinden meer mensen dat politici meer beloven dan ze kunnen waarmaken. Er lijkt echter geen sprake van een duidelijke toename van het cynisme over kamerleden, bewindslieden en politieke partijen.
- Opvallend is dat het vertrouwen in de *democratie* zeer hoog is. Na een dip rond 2003 is tegenwoordig meer dan 75 procent van de bevolking tevreden met hoe de democratie functioneert. De positieve trend van de laatste 35 jaar is vanaf 2006 weer opgepikt.

Wat veroorzaakte de dip?

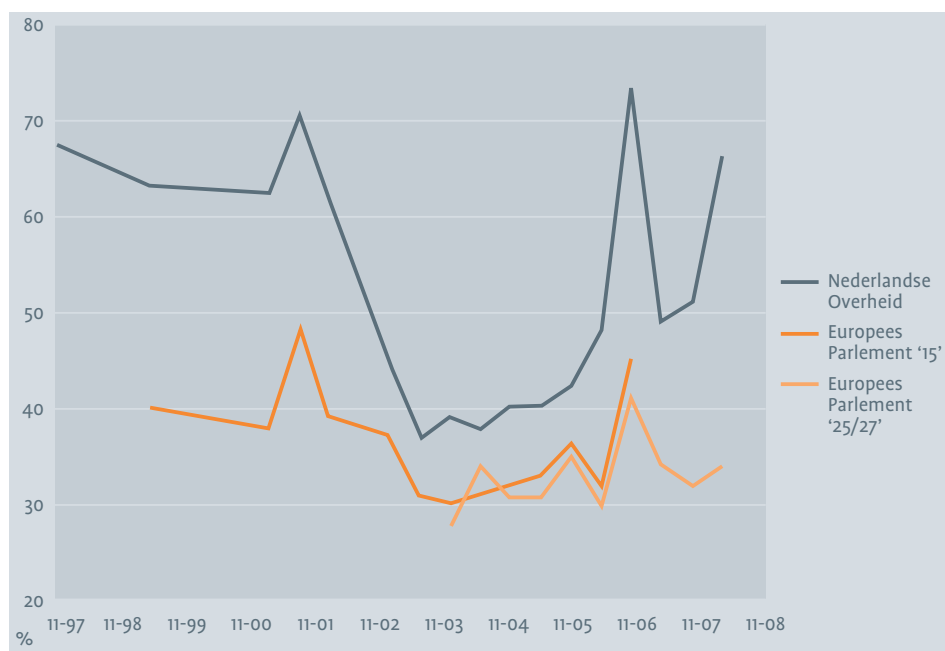
Voorlopig lijkt er dus eerder sprake te zijn van een forse dip dan van een definitief dal.¹¹ Hoe valt die dip te verklaren? Elders hebben wij een tiental mogelijke verklaringen uitgebreid nagelopen.¹² Hier volstaan we met enkele van de meest plausibele verklaringen. Met het feitelijke functioneren van de overheid, de vermeende puinhopen van

Paars, had die dip in ieder geval niet veel te maken. De publieke sector deed het in 2002 niet veel slechter dan anders en in 2006 ook niet opeens veel beter. De enorme dip tussen 2002 en 2006 is vooral veroorzaakt door een samenloop van enkele conjuncturele factoren.

Opkomst en ondergang Pim Fortuyn

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de opkomst en ondergang van Pim Fortuyn een belangrijke oorzaak is voor de plotselinge daling. Het kan toch geen toeval zijn dat het vertrouwen in regering, parlement en politieke partijen scherp terugloopt vanaf het voorjaar van 2002? Toch aarzelen wij om de opkomst en ondergang van Fortuyn centraal te stellen. Een nadere analyse van de Eurobarometercijfers (zie figuur 6) laat zien dat in alle EU-landen het vertrouwen in de nationale regering piekt in najaar 2001, vervolgens sterk daalt, om dan weer op te lopen vanaf 2006. Die andere EU-landen hadden geen Pim Fortuyn en toch zie je daar precies dezelfde trend in het politieke vertrouwen als bij ons. Je zou hoogstens kunnen stellen dat het drama van de moord op Fortuyn er voor heeft gezorgd dat de daling na november 2001 in ons land veel scherper en dieper was dan elders.

Figuur 6 Vertrouwen in de regering in Nederland vergeleken met de andere EU landen 1997-2008



Bron: Eurobarometer

Er moeten dus ook andere factoren in het spel zijn. Dekker en Van der Meer verklaren de vertrouwenspiek in november 2001 vanuit een 'rally round the flag'-effect na de aanslagen van 11 september, waarna de meeste landen weer terugkeren naar het oude



niveau.¹³ Dat verklaart wel de piek van 2001, maar niet de diepe dip in de jaren 2003-2004 en de stijging vanaf 2006.

De signatuur van de kabinetten

Het is niet uitgesloten dat de diepte van de dip in ons land ook te maken had met de signatuur en het optreden van de verschillende kabinetten-Balkenende. De paarse Kabinetten hadden een zeer brede politieke basis en er was nauwelijks verschil in vertrouwen tussen linkse, midden of rechtse kiezers.¹⁴ De scherpe daling van de tevredenheid met de regering na 2002 kwam in hoge mate voor rekening van de linkse kiezers die zeer ontevreden waren over de eerste twee, centrum-rechtse Kabinetten-Balkenende.¹⁵ Vooral het sociaal-economische beleid kon op weinig waardering rekenen. Het verbaast daarom ook niet dat in het voorjaar van 2007, na het aantreden van een wat meer centrum georiënteerd Kabinet-Balkenende IV, de vertrouwenscijfers aanvankelijk oplopen.

Van polderen naar polariseren

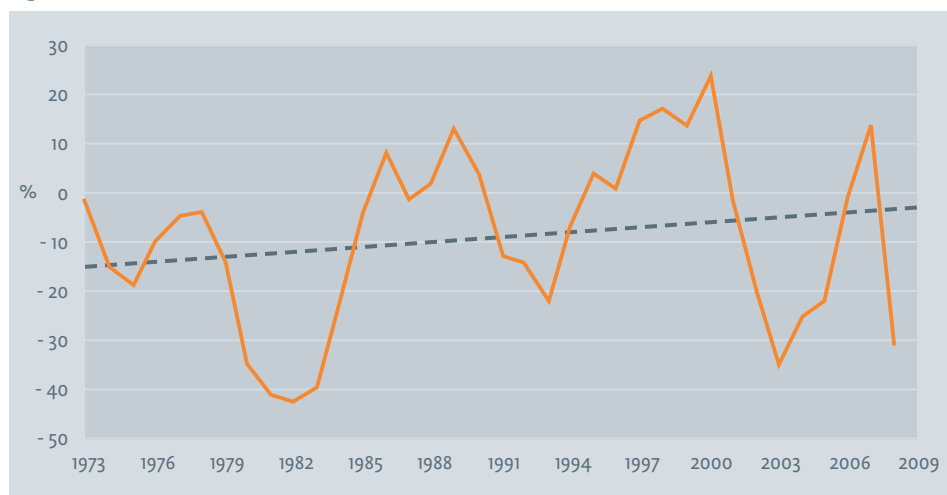
De diepte van de dip in ons land na 2002 valt wellicht ook te verklaren uit de verandering in politieke mores. De rustige jaren van polderen onder de paarse kabinetten waarin het vertrouwen gestaag steeg, werden abrupt gevolgd door een voor Nederland ongekend turbulente periode van politisering en polarisatie, die het aanzien van de politiek geen goed heeft gedaan. Met de stormachtige entree van Pim Fortuyn en de LPF werd de ingetogen en zakelijk politieke stijl van Paars vervangen door een populistische stijl, waarin felle, persoonlijke aanvallen niet langer taboe waren. Onderzoek in andere landen laat zien dat een polariserende, politieke cultuur en een verruwing van het politieke spel een negatieve invloed hebben op het politieke vertrouwen.¹⁶ Ook dat lijkt een rol te hebben gespeeld bij de daling van het vertrouwen in overheid, regering en parlement in ons land. De peilingen van het SCP uit 2002 werden nota bene gehouden in de weken nadat het tamelijke bizarre Kabinet-Balkenende I uit elkaar was gespat – herinnert u zich de ruzies tussen Bomhoff en Heinsbroek nog? Met het aantreden van Balkenende-Bos lijkt de toon van het politieke debat wat milder geworden. De regering trok 100 dagen uit om met de samenleving te praten en de verhouding met de sociale partners kwam in rustiger vaarwater. Die terugkeer van de polderaanpak zou een verklaring kunnen zijn voor de aanvankelijk goede rapportcijfers voor het Kabinet Balkenende-Bos.

De toestand van de economie

Verreweg de meest plausibele verklaring voor de geconstateerde trends in politiek vertrouwen vinden wij echter de toestand van de economie. Er is een zeer sterke correlatie in ons land en in de meeste andere Europese landen tussen het consumentenvertrouwen en het politieke vertrouwen.¹⁷ Gaat het slecht met de economie, dan daalt ook het vertrouwen in de overheid, in de regering en in de democratie. In 2000 bereikte het consumentenvertrouwen een ongekende hoogte, net als het vertrouwen in overheid, regering en democratie. Na het uiteenspatten van de internetluchtbel en de economi-

sche recessie van begin van deze eeuw daalde het consumentenvertrouwen zeer scherp, met als dieptepunt het jaar 2003. Daarna loopt het vertrouwen in de economie weer geleidelijk op. Met enige vertraging volgt het vertrouwen in de overheid en in de democratie volgens hetzelfde patroon. Vooral vanaf 2006, als de economie weer in de lift zit, lopen het consumentenvertrouwen en vervolgens ook het politieke vertrouwen sterk op.

Figuur 7 Consumentenvertrouwen in Nederland 1973-2008



Bron: CBS

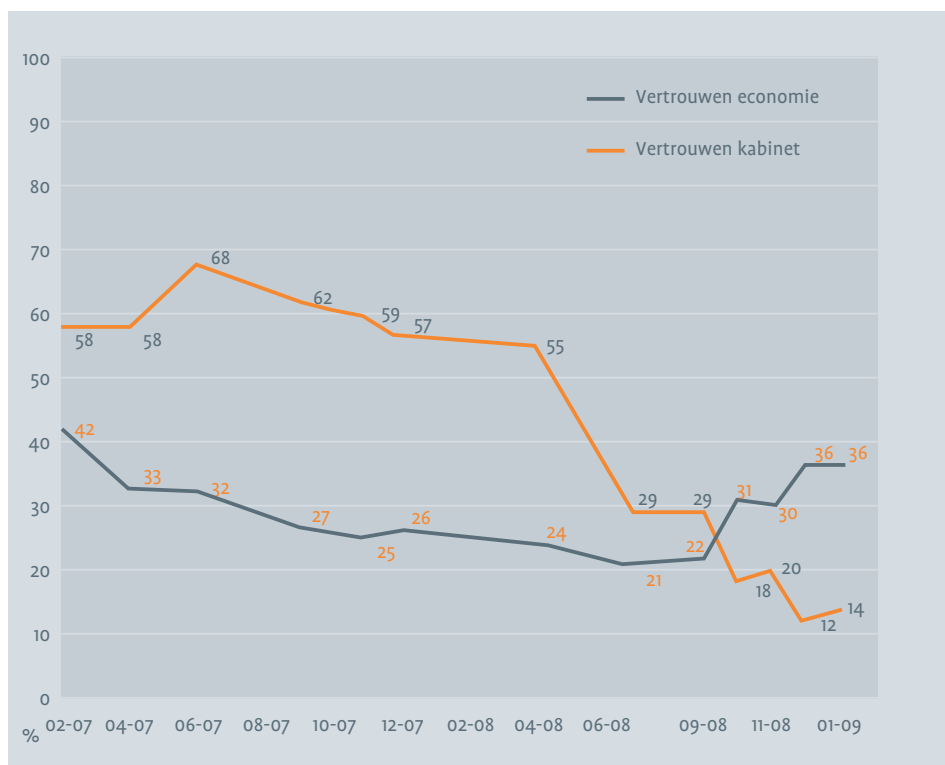
De opleving in vertrouwen in de regering in najaar 2006 en voorjaar 2007, zoals zichtbaar in de Eurobarometer en Belevingsmonitor, valt precies samen met de uitstekende economische vooruitzichten in die periode – zo presenteerde het demissionaire Kabinet-Balkenende III een juichende troonrede in september 2006 met veel ‘zoet’ voor de kiezers. Vanaf de zomer van 2007 begint de internationale kredietcrisis zich echter te manifesteren en daalt het consumentenvertrouwen sterk en zie je dat, niet alleen in Nederland maar ook in de EU-27 het vertrouwen in de regering weer begint te dalen. De vraag of deze correlatie ook een causaal verband is, is een aparte studie waard. Theoretisch gezien kan het vertrouwen in de regering het consumentenvertrouwen beïnvloeden – al is dat in een open economie wel heel erg veel eer voor de zittende regering en bovendien onwaarschijnlijk gezien het feit dat in alle EU-landen, ongeacht het beleid en de signatuur van de zittende regering, het vertrouwen in de regering meebeweegt op het consumentenvertrouwen. Ook is het goed mogelijk dat het vertrouwen in de economie en in de politiek meebeweegt op meer algemene gevoelens van maatschappelijk (on)behagen.¹⁸



En de kredietcrisis dan?

Als het politieke vertrouwen meedeint op het consumentenvertrouwen en de toestand van de economie, dan zou je mogen verwachten dat het vertrouwen in kabinet en overheid vanaf eind 2007 weer veel lager is. Vanaf de zomer van 2007 begint het consumentenvertrouwen immers scherp te dalen en eind 2008 is het bijna weer net zo laag als in 2003. Aanvankelijk zie je inderdaad het vertrouwen in de regering dalen vanaf de zomer van 2007 (zie figuur 3 en 6). Vanaf oktober 2008 stijgt het vertrouwen in de regering plotseling, terwijl de economische crisis alleen maar acuter wordt - zie figuur 8.

Figuur 8 Vertrouwen in economie en kabinet februari 2007-januari 2009



Bron: TNS NIPO/RTL Nieuws

De meest plausible verklaring hiervoor is, net als in najaar 2001, een rally around the flag effect, wanneer in oktober 2008 de bankencrisis opeens acuut wordt en vice-premier Bos op grote schaal ingrijpt om de Nederlandse financiële sector overeind te houden. Het is afwachten in hoeverre dit verhoogde vertrouwen in het kabinet bestendig is. Je zou mogen verwachten dat over één of twee jaar, wanneer de gevolgen van de economische crisis echt zichtbaar worden en de werkloosheid oploopt, de koopkracht daalt en de regering op grote schaal moet bezuinigen, het politieke vertrouwen weer zal dalen.

Een opstand van de burgers?

De stelling van het SCP dat Nederland een *low trust country* is geworden is, als het om politiek vertrouwen gaat, in ieder geval onhoudbaar. Het vertrouwen in de regering ligt in ons land nog steeds ver boven het gemiddelde van de EU-landen. Ook is de tevredenheid met de democratie in ons land zeer groot en is de langjarige trend positief. De fluctuaties in het vertrouwen in regering en kabinet zijn bovendien zo fors dat het te vroeg is om te kunnen spreken van een blijvende daling van het politieke vertrouwen. De daling aan het begin van dit decennium lijkt eerder een correctie op de extreem hoge cijfers rond de eeuwwisseling, dan het begin van een vrije val. De laatste jaren ligt het niveau van vertrouwen in vrijwel alle politieke instituties weer op het (hoge) niveau van de jaren negentig van de vorige eeuw.

Maar hoe zit het dan met de enorme turbulentie in het partijpolitieke landschap? Zijn de opkomst en ondergang van de LPF en de Leefbare partijen, de groei van de SP en de opkomst van Wilders en de PVV dan geen tekenen van een dreigende opstand der burgers of op zijn minst van een gebrek aan vertrouwen in de democratie?

Al sinds de vroege jaren negentig zijn de Nederlandse kiezers beweeglijk als een zwerm spreeuwen op een herfstdag. Vanaf de kamerverkiezingen van 1994 kent Nederland een heel grote mate van volatiliteit onder de kiezers. Heel veel kiezers hebben sympathie voor meerdere partijen en stemmen dan weer eens op de ene en dan weer op de andere partij. Politieke partijen zijn hun leven daardoor niet meer zeker.

Dat wil echter niet zeggen dat de kiezers radeloos of redeloos zijn. Net als de spreeuwen vliegen de kiezers niet alle kanten op, er zitten duidelijke patronen in hun beweeglijkheid. Ze strijken soms in de ene en soms in de andere boom neer. Onderzoek van Van Holsteyn en De Ridder laat zien dat kiezers wel van partij, maar minder vaak van politieke oriëntatie wisselen. Links-liberale kiezers bewegen voornamelijk tussen linkse partijen, nationalistische kiezers tussen VVD, Verdonk, LPF of Wilders, en confessionele kiezers bewegen tussen CDA en CU. De links-rechts verdeling in ons land is bijvoorbeeld opmerkelijk stabiel.¹⁹

Wat wel is veranderd, is het politieke landschap in ons land. Politiek houdingsonderzoek geeft aan dat naast de twee traditionele politieke scheidslijnen – links versus rechts, confessioneel versus niet-confessioneel – een derde scheidslijn zichtbaar is geworden.²⁰ Die scheidslijn heeft niet te maken met religieuze of sociaal-economische dimensies, maar met de culturele dimensie. Aan de ene kant staan burgers en partijen die maatschappelijke pluriformiteit en een heterogene cultuur accepteren en aan de andere kant burgers en partijen die daar grote moeite mee hebben en voorstander zijn van een homogene nationale cultuur. De belangrijkste thema's rond deze scheidslijn zijn natuurlijk immigratie en integratie, globalisering, en de Europese eenwording.

Deze scheidslijn tussen *kosmopolieten* en *nationalisten* is geleidelijk gegroeid en ongeveer gelijk opgegaan met de komst van immigranten naar Nederland en de toenevende europeanisering. Deze nieuwe culturele scheidslijn bestond veel eerder onder de kiezers dan onder de politieke partijen. Jarenlang rustte er immers een groot taboe op onverholen nationalisme en was de CD van Janmaat de enige nationalistische partij in de Kamer. Die nieuwe scheidslijn openbaarde zich pas goed bij de verkiezingen van



mei 2002; zij was ook duidelijk zichtbaar bij het EU-referendum, bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 en de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2009.

Aan de ene kant van de scheidslijn staan hoogopgeleide burgers - krantenlezers en academici - die over veel politiek zelfvertrouwen beschikken, internationaal zijn georiënteerd en toegang hebben tot de politieke arena's en de maatschappelijke elites. Typisch kosmopolitische partijen zijn GroenLinks en D66. Aan de andere kant van de scheidslijn staan betrekkelijk laagopgeleide burgers - ouderen, vroegtijdige schoolverlaters, kijkers naar de commerciële zenders - die maatschappelijk minder actief zijn, zich buitengesloten voelen en voor wie de internationalisering allemaal veel te snel gaat. Tot de nationalistische partijen horen natuurlijk de PVV en TON, dat van nationalisme zelfs zijn handelsmerk heeft gemaakt. Maar ook de SP valt hier onder, gezien haar verzet tegen de EU en haar standpunten over immigratie en globalisering.

De traditionele volkspartijen, PvdA, CDA en VVD, hebben grote moeite om hun positie op deze nieuwe, culturele dimensie te bepalen. Zij zijn intern verscheurd en raken veel kiezers kwijt aan partijen die wel een duidelijk cultureel profiel hebben. De opkomst van SP en PVV is geen opstand tegen de parlementaire democratie - beide partijen zijn juist stevig geworteld in de parlementaire democratie - het is vooral een opstand tegen de 'oude' volkspartijen. Er lijkt zich in Nederland definitief een nationalistische stroming in het politieke landschap te hebben gevestigd. Dat betekent een zekere 'normalisatie' van ons land - andere West-Europese landen, zoals Oostenrijk, Frankrijk, België en Denemarken, kennen immers al veel langer populistisch-nationalistische partijen.

Een goed functionerende overheid en een breed gedragen democratie zijn te belangrijk om luchthartig over te doen. Zorg om het vertrouwen van burgers in de politieke instituties is daarom niet snel misplaatst. Maar die zorg moet wel gefundeerd zijn. Wanneer je niet naar de dagkoersen, maar naar de langetermijnonwikkelingen van het vertrouwen kijkt, dan is er niet alleen slecht maar ook goed nieuws. Zorgelijk voor politieke bestuurders is dat, ook in ons land, het vertrouwen plotseling achteruit kan hollen en dat de belangrijkste factor, de toestand van de economie, zich op korte termijn nauwelijks laat beïnvloeden. Ook de politieke partijen hebben reden tot zorg. De politieke loyaliteit van de verzuiling heeft voor veel kiezers volledig afgedaan, de politieke koersen zijn aan grote schommelingen onderhevig en het vertrouwen in partijen is tamelijk laag. Maar er is ook goed nieuws. Stap voor stap is het vertrouwen van burgers in de meeste andere politieke instituties weer teruggekeerd. Overheid, regering en parlement kunnen - opnieuw - op een hoge mate van vertrouwen rekenen.

Het maakt bovendien nogal uit waar het vertrouwen in daalt. Een lager vertrouwen in regering en politieke partijen kan gezien worden als een gezonde dosis politieke scepsis - politici kunnen in een land waar coalities en compromissen onvermijdelijk zijn, nu eenmaal niet alles waarmaken wat ze beloven. Veel zorgelijker zou het zijn wanneer het vertrouwen in de democratie sterk en blijvend zou afnemen, zoals in de jaren dertig overal in Europa het geval was - maar daar is in ons land geen sprake van.

De vertrouwensbasis van de democratie is zeer stevig en lijkt over de decennia heen eerder sterker dan zwakker te worden.

MARK BOVENS is hoogleraar bij het Departement Bestuurs & Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht en ANCHRIT WILLE is docent/onderzoeker bij het Departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Deze bijdrage is een bewerking van M. Bovens en A. Wille, Politiek vertrouwen langs de meetlat, *S&D*, 65,10 (2008), 32-43.

NOTEN

- 1 J. Becker. en P. Dekker, Beeld van beleid en politiek, in: SCP, *De sociale staat van Nederland 2005*, SCP, Den Haag, 2005, 344.
- 2 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, Kwartaalbericht 2008/1, 1.
- 3 Ibidem, 25.
- 4 Het SCP maakt de laatste jaren bijvoorbeeld steeds vaker gebruik van kleine focusgroepen. Zie bijvoorbeeld het Continu Onderzoek Burgerperspectieven.
- 5 De panelleden van De Hond kregen de volgende vraag voorgelegd: 'In het debat kwam een gespreksverslag naar boven uit oktober/november 2007. Daarin stond dat Wilders o.a. gezegd zou hebben dat hij in de film pagina's uit de Koran wilde scheuren. Dat is in de uiteindelijke versie van Fitna niet gebeurd. Wilders ontkent dat hij deze informatie met ministers heeft gedeeld. Hij zegt dat het gespreksverslag een leugen is. Wat denkt u?' Vervolgens kreeg men vier antwoordmogelijkheden (waarvan overigens slechts één positief voor de regering was). 18 procent koos voor de optie: 'Het gespreksverslag is geen goede weergave van wat Wilders toen met de regering heeft besproken, de informatie kwam via onderzoek van de AIVD'; en 14 procent koos voor de optie: 'Het gespreksverslag is geen goede weergave van wat Wilders toen met de regering heeft besproken, want Wilders was nooit van plan om pagina's uit de Koran te scheuren'. Geen enkele optie luidde: 'geloof u dat de regering heeft gelogen?'.
- 6 Vergelijk het rapport *Wie jokt er nu eigenlijk over Fitna?*, van het bureau Synovate/InterviewNSS. Dit kwam tot de conclusie dat slechts 17 procent van de kiezers Wilders geloofde. Zie www.politiekebarometer.nl (geraadpleegd 14 mei 2008).
- 7 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, Kwartaalbericht 2008/1, blz. 14.
- 8 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, Kwartaalbericht 2009/1, blz. 4.
- 9 Idem, p.16. Om het lastig te maken, heeft het SCP niet precies dezelfde antwoordmogelijkheden voorgelegd als bij zijn eerdere metingen, maar de categorie neutraal toegevoegd tussen ontevreden en tevreden.
- 10 Ter vergelijking: bij de verkiezingen van 1998 gaf 88 procent van de NKO-respondenten aan tevreden of heel tevreden te zijn met hoe de democratie functioneert, in 2002 was dit slechts 49 procent, in 2003 alweer 71 procent en in 2006 dus 77 procent.
- 11 Van der Brug en Van Praag komen tot eenzelfde conclusie: W. van der Brug en P. van Praag (2007). 'Erosion of Support for Political Institutions in the Netherlands: Structural or Temporarily? A Research Note', *Acta Politica*. 42(4), 443-58. Frank Hendriks ziet de daling veel meer als een structureel verschijnsel: F. Hendriks, 'Waar kwam de argwaan vandaan?', *Bestuurskunde* 15 (2006) 4, 65-77.



- 12 Mark Bovens & Anchrit Wille, Deciphering the Dutch drop: ten explanations for decreasing political trust in The Netherlands, *International Review of Administrative Sciences*, 2008, 74 en 283-305.
- 13 Paul Dekker en Tom van der Meer, Politiek Vertrouwen, in: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, december 2004, 33-35.
- 14 Zie hiervoor: Becker, J. en P. Dekker, Beeld van beleid en politiek, in: SCP, *De sociale staat van Nederland 2005*, SCP, Den Haag, 2005, 345-346 en W.L. Tiemeijer, *Het Geheim van de Burger: Over Staat en Opinieonderzoek*, dissertatie Tilburg, Amsterdam: Aksant, 2006, 482-483.
- 15 Becker, J. en P. Dekker, Beeld van beleid en politiek, 346, figuur 13.11.
- 16 Zie bijvoorbeeld: D. Mutz, & B. Reeves, The New Videomalaise: Effects of Televised Incivility on Political Trust, in: *American Political Science Review*, Vol 99(1), 2005, 1-15.
- 17 Zie verder Steven van de Walle, *Perceptions of Administrative performance: The Key to Trust in Governments?*, Dissertatie K.U. Leuven, 2004 en Wil Tiemeijer, *Het geheim van de burger: Over staat en opinieonderzoek*, dissertatie Tilburg, 2006.
- 18 Van de Walle, *Perceptions*, 219.
- 19 Joop van Holsteyn & Josje de Ridder, Verandering in continuïteit: Houdingen en gedragingen van de Nederlandse kiezer, *Bestuurskunde* 17/3 (herfst 2008), 39-46.
- 20 Zie bijvoorbeeld: Kees Aarts & Jacques Thomassen, Een nieuwe dimensie in de Nederlandse politiek, *Bestuurskunde* 17/3 (herfst 2008), 47-55.



S.A.H. DENTERS, M. DE GROOT & P.J. KLOK

Representatie in de lokale democratie

Inleiding

Ons land kent 443 gemeenteraden, waarin bijna 9.500 raadsleden zitting hebben. Daarmee zijn de gemeenteraden – in elk geval numeriek – de belangrijkste representatief-democratische arena's in onze democratie. Niettemin is er slechts weinig systematisch onderzoek naar de democratische kwaliteit van het functioneren van de gemeenteraden en hun leden. Op landelijk niveau bestaat een lange traditie van parlementsonderzoek waarin de kwaliteit van de representatieve democratie een van de kernthema's vormt. Een vergelijkbare onderzoekstraditie op het niveau van onze 'eerste overheid' ontbreekt.¹ In deze bijdrage aan de *Democratic Audit* staat de vraag centraal: Hoe is het gesteld met de kwaliteit van de representatieve democratie op het lokale niveau? Bij de beantwoording van deze vraag moeten we er ons ook rekenschap van geven dat 'de' lokale democratie niet bestaat, er zijn immers ruim 400 gemeenten die in allerlei opzichten van elkaar verschillen. Een van de meest in het oog springende verschillen is daarbij het onderscheid naar de omvang van gemeenten. De kleinste gemeente van het land, Schiermonnikoog telt minder dan 1000 inwoners terwijl 's-lands grootste gemeente Amsterdam meer dan 700.000 ingezetenen heeft. Verschillen in de omvang van (lokale) politieke systemen worden ook vaak in verband gebracht met verschillen in de democratische kwaliteit. Dat geldt voor de academische literatuur, maar ook voor het debat over het voor en tegen van gemeentelijke herindelingen.² Daarom zullen we bij de beantwoording van de vraag naar de kwaliteit van de lokale democratie – voor zover dit mogelijk is – ook telkens de vraag aan de orde laten komen of er betekenisvolle verschillen bestaan die samenhangen met de omvang van onze gemeenten.

De centrale vraag van deze paper zal beantwoord worden aan de hand van gegevens uit een grootschalig raadsonderzoek dat in 2007 is gehouden onder 144 Nederlandse gemeenten. Aan dit onderzoek hebben 1.292 raadsleden meegewerkt.

De beantwoording van de vraag naar de kwaliteit van de representatieve democratie op lokaal niveau veronderstelt criteria op basis waarvan we die kwaliteit kunnen bepalen en beoordelen. Er bestaan verschillende opvattingen over de kwaliteit van representatie. In de literatuur worden van oudsher drie representatiemodellen onderscheiden.³ Elk van deze modellen is gebaseerd op een eigen visie op de essentie van de relatie tussen kiezers en gekozene(n). En het spreekt bijna vanzelf dat elk van deze visies omstreden is. Het is precies om die reden dat we in deze bijdrage niet vanuit slechts één benadering kijken naar de politieke representatie op lokaal niveau, maar drie uiteenlopende opvattingen over democratische vertegenwoordiging naast elkaar plaatsen. In deze bijdrage bespreken we allereerst deze drie modellen en presenteren vanuit het perspectief van deze modellen relevante gegevens omtrent de politieke representatie op lokaal niveau.



Drie modellen

MODEL 1: AFSPIEGELING

Een eerste model is de *consensus- of afspiegelingsbenadering*. Hierbij ligt de nadruk op overeenkomsten tussen persoonlijke kenmerken van de vertegenwoordigden en de vertegenwoordigers (zo getrouw mogelijke afspiegeling). Hanna Pitkin verwoordt de essentie van deze opvatting over representatie als volgt: ‘True representation [...] requires that the legislature be so selected that its composition corresponds accurately to that of the whole nation; only then it is really a representative body’.⁴ Een belangrijke vraag is in welke opzichten de vertegenwoordiging een afspiegeling van hun achterban dient te zijn. Hiervoor kan men allerlei criteria hanteren. Veelal wordt de representativiteit van de volksvertegenwoordiging beoordeeld aan de hand van het sociale en economische profiel, in termen van **achtergrondkenmerken**, als onder meer opleiding, gender, leeftijd en etniciteit van de leden van de gemeenteraad. Een dergelijke interpretatie van het afspiegelingsbeginsel laat zich op verschillende manieren rechtvaardigen.

- In de eerste plaats wordt afspiegeling wel gezien als voorwaarde om in de politieke besluitvorming de wensen en voorkeuren van burgers tot uitdrukking te laten komen. Deze opvatting is gebaseerd op de veronderstelling dat iemands *persoonlijke achtergrond* (in termen van bijvoorbeeld leeftijd, opleiding of geslacht) bepalend is voor diens opvattingen en gedrag. Die veronderstelling is evenwel onhoudbaar. Weliswaar bestaat er vaak een empirische samenhang tussen persoonlijke achtergrondkenmerken en iemands opvattingen en gedragingen, maar deze samenhangen zijn doorgaans tamelijk zwak. Er zijn echter ook nog twee andere rechtvaardigingen voor deze interpretatie van het afspiegelingsprincipe:
- Het gelijkheidsideaal is een belangrijk democratisch beginsel. Krachtens dit beginsel dienen burgers ongeacht hun persoonlijke achtergronden, zo zij dit *wensen*, te kunnen deelnemen aan de politieke besluitvorming. Voor zover ondervertegenwoordiging van bepaalde bevolkingsgroepen wijst op barrières die de toegang tot de politieke besluitvorming onmogelijk maken of bemoeilijken staat, wijzen inbreuken op het afspiegelingsprincipe op een democratisch tekort.⁵ In een *representatieve* democratie zijn barrières die de toegang tot de centrale democratische institutie belemmeren vanzelfsprekend bij uitstek problematisch.
- Een derde rechtvaardiging is gebaseerd op veronderstellingen over de kwaliteit van de relatie tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden: ‘Representatives and voters who share some version of a set of common experiences and the outward signs of having lived through those experiences can often read one another’s signals relatively easily and engage in relatively accurate forms of shorthand communication’.⁶ Dit kan ook bijdragen aan meer vertrouwen van burgers in de volksvertegenwoordiging en de legitimiteit van het politieke systeem.⁷

Een tweede interpretatie van het afspiegelingsprincipe richt zich niet op de persoonlijke achtergronden van de raadsleden, maar op hun **politieke opvattingen**. In deze optiek wordt de representativiteit van de volksvertegenwoordiging bepaald aan de hand van de inhoudelijke overeenstemming tussen de vertegenwoordigers en de vertegenwoordigden. Deze overeenstemming wordt ook wel aangeduid met de term *concurrency* of inhoudelijke responsiviteit.⁸ Vanuit democratisch oogpunt is deze vorm van representativiteit bij uitstek relevant. Een belangrijke functie van het parlement is immers om een platform te bieden waarop de diversiteit aan politiek relevante opvattingen die leven onder de burgers worden ingebracht. Vanuit dit perspectief is het waardevol dat de diversiteit aan opvattingen in de bevolking wordt weerspiegeld in de variëteit aan opvattingen binnen de volksvertegenwoordiging.⁹

Bevindingen

Zoals eerder aangegeven is – vanuit het afspiegelingsmodel – de sociale representativiteit van de volksvertegenwoordiging van belang voor de bepaling van de kwaliteit van de representatie. In dit paper bepalen we de representativiteit door een vergelijking van gegevens over persoonlijke achtergronden van raadsleden uit ons steekproefonderzoek in 2007 met populatiegegevens over de samenstelling van de Nederlandse bevolking (afkomstig uit CBS Statline).¹⁰ Er zijn natuurlijk allerlei vormen van sociale representativiteit. Vanwege de beschikbaarheid van vergelijkbare gegevens richten we de aandacht hier op drie vormen van sociale representativiteit: naar sekse, naar leeftijd en naar opleiding. Om dezelfde reden moeten we hier ook afzien van een vergelijking van de representativiteit naar gemeentegrootte.

Het eerste kenmerk waarop we de samenstelling van gemeenteraden kunnen bezien is gender. In 2007 is 74 procent van de raadsleden man, 26 procent vrouw. Vergelijken we dit met de samenstelling van de bevolking in 2007 (49 procent man en 51 procent vrouw) dan kunnen we stellen dat in termen van geslacht de lokale volksvertegenwoordiging oververtegenwoordigd is door mannen, ofwel ondervertegenwoordigd door vrouwen.

De gemiddelde leeftijd van raadsleden is in onze (representatieve) steekproef in 2007 52,4 jaar. Tabel 1 bevat een vergelijking van de verdeling naar leeftijdsklassen van gemeenteraadsleden en de volwassen bevolking in 2007. Opvallend hierbij is dat ten opzichte van de bevolking de groep 20 tot 40 jaar onder raadsleden sterk is ondervertegenwoordigd, en de middelbare leeftijdscategorie (40-65 jarigen) sterk oververtegenwoordigd.



Tabel 1 Vertegenwoordiging van raadsleden ten opzichte van burgers in termen van leeftijdsklassen (in procenten), in 2007

LEEFTIJD	RAADSLEDEN (STEEKPROEF)	BURGERS (CBS)
18-20	0,2	3,1
20-40	12,6	33,8
40-65	77,3	44,7
65-80	9,8	13,8
> 80	0,1	4,7

Ook in termen van het opleidingsniveau zijn raadsleden niet bepaald een afspiegeling van de bevolking. Zoals kon worden verwacht zijn raadsleden duidelijk hoger opgeleid dan de gemiddelde Nederlander: er zijn met name veel raadsleden met een afgeronde opleiding in het hoger onderwijs (66,5 procent) terwijl slechts 3,6 procent van de Nederlandse bevolking in 2007 hoger onderwijs heeft voltooid (zie tabel 2).

Tabel 2 Vertegenwoordiging van raadsleden t.o.v. burgers in termen van opleidingsniveau (in procenten), in 2007

OPLEIDINGSNIVEAU	RAADSLEDEN (STEEKPROEF)	BURGERS (CBS)
Lagere school	1,0	9,5
Middelbare school en MBO	32,5	86,9
Hoger onderwijs	66,5	3,6

In zijn algemeenheid kunnen we vaststellen dat het stereotype beeld van het raadslid als een hoogopgeleide man van middelbare leeftijd wordt bevestigd. Een interessant vraag is of in deze eenzijdigheden in de laatste jaren veranderingen zijn opgetreden. De wens om te komen tot een meer evenwichtige rekrutering (zie bijvoorbeeld Den-ters 1995) is niet nieuw.¹¹ Ook bij de recente dualisering van gemeenteraden was een van de doelstellingen het raadslidmaatschap aantrekkelijker te maken voor andere groepen. Wat betreft het opleidingspeil van de raadsleden kan hierover niets worden gezegd.

Voor de verdeling naar geslacht en naar leeftijd is het wel mogelijk om veranderingen in kaart te brengen. Voor wat betreft de *gender balance* kunnen we constateren dat deze langzaam maar zeker iets minder scheef wordt. De afgelopen jaren is het percentage vrouwen dat is vertegenwoordigd in de gemeenteraden geleidelijk gestegen. In 1998 was dit nog 22,7 procent, in 2002 23,5 procent en in 2005 23,6 procent.¹² In onze steekproef in 2007 was dit percentage nog weer iets hoger (namelijk 26 procent).

Qua leeftijd leek op basis van eerdere populatiegegevens sprake van een vergrijzing van de raad. In 1998 was de gemiddelde leeftijd van raadsleden nog 49,2 jaar, vier later was dit gestegen naar 50,9 jaar en in 2005 was de gemiddelde leeftijd 53,4 jaar. Ten opzichte van deze geleidelijke stijging lijkt er recent een kentering op te zijn getreden. De gemiddelde leeftijd in onze steekproef in 2007 lag op 52,4 jaar. Of dit het gevolg is van steekproeffouten of van een werkelijke trendbreuk valt moeilijk uit te maken.

Zoals we al eerder hebben aangegeven kunnen we de mate van representativiteit ook bepalen door politieke opvattingen van burgers en hun vertegenwoordigers te vergelijken. Ook hier zijn er weer allerlei manieren om dit te doen. Vanwege de beschikbaarheid van gegevens richten we ons op een onderdeel, namelijk de ideologische oriëntatie van burgers en raadsleden, zoals bepaald door middel van links - rechts zelfplaatsing.¹³

Qua zelfplaatsing op de links-rechts schaal (schaal van 0 tot 10) bevinden raadsleden zich gemiddeld genomen iets meer links van het midden zitten ($x = 4,8$) dan de burgers die zich net wat meer rechts van het midden positioneren ($x = 5,3$). Hetzelfde beeld blijkt als we kijken naar tabel 3 die de frequentieverdelingen voor burgers en raadsleden toont. Opvallend is dat in de meer linkse posities (0-3) raadsleden enigszins zijn oververtegenwoordigd ten opzichte van de bevolking: 33 procent tegen 24 procent. Ter rechterzijde (posities 7-10) is sprake van een lichte ondervertegenwoordiging van raadsleden: 28 procent van de raadsleden 35 procent van de burgers. In termen van zelfplaatsing is er tussen raadsleden en burgers dus wel een verschil te zien, maar dit verschil is niet zo groot als de verschillen die we bij de andere kenmerken constateerden.

Tabel 3 Zelfplaatsing op links-rechts schaal door raadsleden en burgers (in procenten)

	LINKS (0)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	RECHTS (10)
Raadsleden (2007)	1,9	4,6	12,7	14,2	12,5	13,7	12,0	13,7	12,3	2,0	0,5
Burgers (NKO, 2006)	2,5	2,9	7,1	11,2	9,8	19,3	12,3	18,3	12,4	2,6	1,7

Concluderend kunnen we stellen dat in termen van het afspiegelingsmodel gemeenteraden geen 'afspiegeling' vormen van de Nederlandse bevolking. Het klassieke beeld van een oververtegenwoordiging van mannen, mensen van middelbare leeftijd en hogeropgeleiden blijkt ook anno 2007 nog adequaat. Veranderingen in dit soort patronen, zoals die in termen van de *gender balance*, verlopen zeer geleidelijk. Er zijn ook geen aanwijzingen dat de recente stelselwijzigingen in dit opzicht een stroomversnelling hebben bewerkt. Uiteraard kan men van mening verschillen over de vraag hoe bezwaarlijk dergelijke persistente inbreuken op de representativiteit nu eigenlijk zijn (zie boven). Degenen die vrezen dat dit gebrek aan representativiteit zich ook vertaalt naar een over- of ondervertegenwoordiging van bepaalde opvattingen in de gemeenteraden, kunnen we evenwel enigszins geruststellen.

Weliswaar bestaan er ook in termen van politieke opvattingen verschillen tussen raadsleden en de burgers die ze vertegenwoordigen. Maar deze verschillen zijn betrekkelijk bescheiden in vergelijking tot de veel grotere inbreuken op het principe van representativiteit in termen van persoonlijkheidskenmerken.

MODEL 2: ROLMODEL

Het afspiegelingsmodel, zoals we dat net hebben besproken richt zich op de samenstelling van het vertegenwoordigende orgaan. Het rolmodel verschilt in twee opzichten van dit model. In de eerste plaats richt het zich niet op de raad als collectieve actor, maar op individuele raadsleden. In de tweede plaats richt het rolmodel zich op de



vraag hoe deze individuele raadsleden vinden dat ze hun vertegenwoordigende rol in moeten vullen, wat ze belangrijke aspecten van hun vertegenwoordigende rol vinden en wat ze in het licht van deze opvattingen feitelijk doen. Het rolmodel vormt een analytisch kader om dergelijke opvattingen en gedragingen in kaart te brengen.

In dit model wordt enerzijds stilgestaan bij de *stijl van representatie*. Hierbij is de vraag of en op welke wijze de volksvertegenwoordiger zich laten leiden door de wil van zijn kiezers. Daarbij werd van oudsher een onderscheid gemaakt tussen twee rolopvattingen: lasthebber (*delegate*) en de gemachtigde (*trustee*).¹⁴ De lasthebber richt zich op het moment dat de eigen opvattingen botsen met die van zijn achterban naar de opvattingen van de kiezer. De gemachtigde volgt in een dergelijk geval zijn eigen opvattingen. Deze twee traditionele posities corresponderen met twee historische tradities in het denken over de rol van de volksvertegenwoordiger. In de eerste opvatting wordt representatie beschouwd als een noodzakelijk kwaad. De essentie van een democratie is dat burgers zelf richting moeten geven aan hun toekomst. Als dat om praktische redenen niet gerealiseerd kan worden via een directe democratie, maar men gebruik moet maken van een representatief systeem, dan is de rol van de vertegenwoordiger het zo nauwgezet mogelijk vertolken van de opvattingen van de burgers in de politieke besluitvorming. In de tweede opvatting wordt van de vertegenwoordiger meer verwacht dan het louter verwoorden van de opvattingen van zijn achterban. De vertegenwoordiger dient op basis van zijn inzicht, kennis en ervaring te handelen met het oog op de belangen van degenen die hij vertegenwoordigt. Met het oog op de kwaliteit van de besluitvorming wordt van de vertegenwoordiger verwacht dat hij waar hij dat nodig acht, met het oog op de belangen van de vertegenwoordigden, afstand neemt van wensen en voorkeuren van zijn achterban.¹⁵

Het onderscheid tussen beide stijlen lijkt scherper dan het is. Immers ook voor de lasthebber zal, gezien de variëteit aan opvattingen binnen de achterban en de veelheid aan issues waarover besluitvorming nodig is, zelden evident zijn wat het standpunt is van zijn achterban. Daarom zien zowel de 'lasthebber' als de 'gemachtigde' zich geplaatst voor de noodzaak om op basis van eigen inzicht inhoud te geven aan de vertegenwoordigende rol en dit schept zoals Pitkin terecht constateert een potentiële spanning in de relatie tussen vertegenwoordiger en zijn achterban. Tegen deze achtergrond stelt Pitkin dat vanuit democratisch gezichtspunt van een vertegenwoordiger mag worden dat deze tracht om ervoor zorg te dragen dat deze spanning wordt geminimaliseerd. Dit impliceert dat van de volksvertegenwoordiger mag worden verwacht dat deze zich openstelt voor wat er onder burgers en organisaties leeft en bereid is om gemaakte keuzes tegenover burgers en organisaties te verantwoorden. Deze bereidheid om zich open te stellen en te verantwoorden tegenover het electoraat duidt Pitkin aan met de term *responsiviteit*. Voor het typeren van de stijldimensie van de rolopvatting van raadsleden is de *responsiviteit* daarom een kernvraag.

Het rolmodel wijst ook op het belang van de *focus van representatie*. Bij de focus van representatie gaat het om de vraag welk belang de volksvertegenwoordiger meent te moeten behartigen en ten aanzien van welke groepen men bij uitstek representatief

zou willen zijn. Van oudsher ging het hierbij om de vraag of de vertegenwoordiger zich richtte op het algemeen belang (van bijvoorbeeld het land of de gemeente) of op het belang van zijn kiesdistrict. De focus van representatie kan echter betrekking hebben op allerlei direct aanwijsbare belangen. Met de opmars van de relevantie van *identity politics* wordt door menigeen ook de mate waarin men zich beschouwt als representant van achtergestelde groepen (naar gender, etniciteit, seksuele geaardheid en geloofsovertuiging) relevant bevonden.

Bevindingen

Allereerst besteden we enige aandacht aan de **stijl van representatie**. In ons onderzoek hebben we de responsiviteit van raadsleden in 2007 in kaart gebracht door middel van de vraag 'hoe belangrijk vindt u de volgende taken: (1) het verwoorden van verlangens en strijdpunten die leven onder de bevolking, (2) raadsbeslissingen aan burgers uitleggen?' In relatie tot Pitkin's begripsomschrijving (zie hierboven) verwijst het eerste item naar de bereidheid van raadsleden om zich 'open te stellen voor', terwijl het tweede item refereert aan 'het verantwoorden'. Het raadsonderzoek in 2007 toont aan dat raadsleden 'het verwoorden van verlangens in strijdpunten die leven onder de bevolking' (open stellen) en 'het uitleggen van raadsbeslissingen aan burgers' (verantwoorden) belangrijk vinden. Op een schaal van 0-1 (niet belangrijk - zeer belangrijk) scoort eerst genoemde gemiddeld 0.81, en de tweede gemiddeld 0.76. Daarmee behoort vooral het eerste aspect, naar het oordeel van de raadsleden tot de drie belangrijkste onderdelen van het raadswerk (na het bepalen van de belangrijkste beleidsuitgangspunten en het controleren van het gemeentebestuur). Tabel 4 laat de rechte telling zien. Deze opvattingen hangen samen met de tijdsbesteding van raadsleden en hun externe contacten. Hoewel de samenhangen niet sterk zijn hangt het belang dat raadsleden hechten aan 'verwoorden' en 'uitleggen' significant en positief samen met de tijd die raadsleden besteden aan externe activiteiten (deelname aan openbare debatten en contacten met burgers) en de frequentie waar raadsleden contacten onderhouden met individuele burgers.

Tabel 4 Belang dat raadsleden hechten aan aspecten van responsiviteit in 2007 (in procenten)

	NIET BELANGRIJK (0)			ZEER BELANGRIJK (1)	
Verwoorden	0	1	15,1	43,6	40,2
Uitleggen	0,1	2,7	22,0	45,0	30,2

De vraag is of er in dit opzicht verschillen zijn naar gemeentegrootte. Het antwoord op deze vraag is vervat in Tabel 5. In de eerste plaats kunnen we constateren dat de verschillen naar gemeentegrootte betrekkelijk gering zijn. Het belangrijkste verschil is dat 'verwoorden' en 'uitleggen' door in de kleinste gemeenten (< 9.999 inwoners) gemiddeld iets minder belangrijk worden gevonden dan in de grotere gemeenten (significant verschil). Mogelijk heeft dit te maken met de omstandigheid dat in deze kleinere politieke gemeenschappen de representatierol minder van belang is, omdat er meer rechtstreekse contacten tussen burger en bestuur zijn.



Tabel 5 Belang dat wordt gehecht aan responsiviteit door raadsleden in 2007 (in procenten), per gemeentegrootte

GEMEENTEGROOTTE	BELANG 'VERWOORDEN'	BELANG 'UITLEGGEN'
< 9.999	X = 0,73 Sd = 0,194 N = 70	X = 0,69 Sd = 0,220 N = 70
10.000–19.999	X = 0,81 Sd = 0,186 N = 283	X = 0,77 Sd = 0,197 N = 283
20.000–49.999	X = 0,82 Sd = 0,180 N = 593	X = 0,77 Sd = 0,193 N = 593
50.000–99.999	X = 0,80 Sd = 0,181 N = 167	X = 0,73 Sd = 0,208 N = 168
> 100.000	X = 0,80 Sd = 0,191 N = 116	X = 0,73 Sd = 0,208 N = 115

Het is ook interessant om een en ander ook te volgen in de tijd. Al decennia lang wordt gediscussieerd over de mogelijkheid om de lokale democratie te revitaliseren en de externe oriëntatie van raadsleden te versterken).¹⁶ Nog onlangs vormde een meer externe oriëntatie van raadsleden ter versterking van de representatiefunctie van de gemeenteraad een van de centrale doelen van de Wet Dualisering Gemeentebesturen (2002). Hoewel de vergelijking wordt bemoeilijkt door enige verschillen in vraagformats zijn er op basis van een vergelijking met gegevens uit 1999 (voor de dualisering), mede in samenhang met andere onderzoeken naar dezelfde materie, aanwijzingen dat de dualisering heeft geleid tot een iets sterkere externe oriëntatie van raadsleden.¹⁷

Het onderzoek uit 2007 biedt ook interessante aanknopingspunten om te kijken naar de **focus van representatie**. In 2007 is aan raadsleden gevraagd om aan te geven hoe belangrijk het voor hen is om bepaalde groepen/belangen te vertegenwoordigen (gevraagd is naar: de gehele gemeente, een bepaalde etnische minderheid, vrouwen, arbeiders, de middenklasse, ondernemers en bedrijfsleven, boeren, een bepaalde kerkelijke gezindte, minder bedeelde burgers, en de bewoners van een bepaalde buurt- of dorpsgemeenschap). Gemiddeld genomen vinden raadsleden niets echt onbelangrijk, maar er is wel verschil te zien in de verschillende belangen. Het wordt vooral belangrijk gevonden om de hele gemeente te vertegenwoordigen ($x=3,34$, op een schaal van 0-4). Dit hoeft niet te verbazen, tenslotte heet het in artikel 7 van de Gemeentewet: 'De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente'. Het overwegende belang van het vertegenwoordigen van de gehele bevolking betekent echter niet dat raadsleden niet ook nog andere specifieke groepen burgers wensen te vertegenwoordigen. Het vertegenwoordigen van minder bedeelde burgers volgt op een tweede plaats ($x=2,76$). Het minste belang wordt gehecht aan de kerkelijke gezindte ($x=1,18$).

Het is interessant om te bezien of er in de focus van representatie verschillen zijn tussen de representanten van diverse politieke partijen. Tabel 6 geeft hierover nadere informatie. Uit deze tabel blijkt in de eerste plaats dat voor de meeste partijen de gemeentewettelijke norm krachtens welke men de gehele bevolking vertegenwoordigt het meest van belang wordt gevonden. Dit is bijzonder geprononceerd onder raadsleden van D66. Voor raadsleden van de linkse partijen (SP, GL en PvdA) geldt dat zij net iets meer gewicht geven aan de representatie van gedepriiveerde groepen in de samenleving ('minder bedeelden'). Gezien de ideologische grondslag van deze partijen hoeft dat niet te verbazen, evenmin als het relatief grote belang dat raadsleden van deze signatuur hechten aan het vertegenwoordigen van arbeiders. Bezieet men deze drie linkse partijen dan valt ook op dat ze ten opzichte van andere raadsleden van andere partijen ook relatief veel gewicht geven aan de vertegenwoordiging van etnische minderheden en vrouwen.

Overigens valt op dat het vertegenwoordigen van de belangen van 'minder bedeelden' in de samenleving als focus voor representatie bepaald geen monopolie is voor de drie 'linkse' partijen. Met uitzondering van de VVD behoort het belang van de vertegenwoordiging van deze categorie bij alle partijen tot de top-3 van belangrijke focussen.

Uiteraard kennen partijen eigen specifieke 'doelgroepen'. Voor de linkse partijen hebben we hier al bij stil gestaan. Voor VVD raadsleden is het behartigen van belangen van ondernemers relatief belangrijk, raadsleden van CDA en SGP hechten veel belang aan de behartiging van belangen van boeren en de lokale lijsten maken zich vaak sterk voor bepaalde dorps- en buurtgemeenschappen.

Tabel 6 Gemiddelde belang dat de politieke partijen aan de vertegenwoordiging van verschillende groepen/belangen hechten

POLITIEKE PARTIJ: BELANG:	CDA	PVDA	VVD	SP	GL	CU	D66	SGP	LOK.
Hele gemeente	3,45 (1)	3,23 (2)	3,49 (1)	3,00 (2)	2,83 (2)	3,43 (1)	3,61 (1)	3,15 (1)	3,41 (1)
Etnische minderheid	1,76	2,06	1,29	2,24	2,32	1,68	1,36	1,56	1,84
Vrouwen	1,80	2,11	1,45	2,03	2,40	1,41	1,50	1,30	2,03
Arbeiders	1,92	2,66 (3)	1,55	2,85 (3)	2,44 (3)	1,68	1,41	1,59	2,14
Middenklasse	1,98	2,21	2,08 (3)	2,24	1,76	1,62	1,36	1,67	2,02
Ondernemers/ bedrijfsleven	2,26	1,98	2,66 (2)	2,00	1,44	1,75	1,61	2,04	2,17
Boeren	2,24	1,70	1,95	1,85	1,57	1,75	1,11	2,26	1,98
Kerkelijke gezindte	1,80	0,78	0,74	0,82	0,58	2,07 (3)	0,50	2,85 (2)	1,13
Minder bedeelde burgers	2,70 (2)	3,26 (1)	1,95	3,42 (1)	3,37 (1)	2,72 (2)	2,46 (2)	2,56 (3)	2,62 (2)
Buurt / dorpsgemeenschap	2,29	2,24	1,86	2,27	1,99	1,84	2,18 (3)	2,00	2,53 (3)

Schaal van 0-4: geheel niet belangrijk – uiterst belangrijk



Deze verschillen in focus lijken niet zonder betekenis. Dat blijkt als we kijken naar de samenhang tussen het belang dat men hecht aan het vertegenwoordigen van een specifieke categorie en de frequentie waarmee men als raadslid contact onderhoudt met de betreffende groep. Voor een aantal groepen was het mogelijk om deze samenhang empirisch te bepalen: vrouwen, (etnische) minderheden, arbeiders, en ondernemers en het bedrijfsleven. Het blijkt in elk van deze vier groepen opgaat. Wanneer raadsleden het belangrijk vinden om de belangen van vrouwen te vertegenwoordigen, dan zal dit leiden tot meer contacten met deze groep ($r=.389$, $p<0.01$). Evenzo treffen we significant, positieve correlaties aan tussen:

- Sterkte van focus op etnische minderheden en de frequentie van contacten van raadsleden met organisaties van minderheden ($r=.297$, $p<0.01$),
- Sterkte van focus op ondernemers/bedrijfsleven en de frequentie van contacten met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven ($r=.251$, $p<0.01$),
- Sterkte van focus op arbeiders en de frequentie van contacten met vakbondsleiders ($r=.150$, $p<0.01$).

MODEL 3: PARTIJENDEMOCRATIE

Een derde model is gebaseerd op de veronderstelling dat in een representatieve democratie een goed functionerend partijensysteem essentieel is.¹⁸ Het zogenaamde *partijenmodel* beredeneert dat concurrentie tussen partijen, onder bepaalde voorwaarden, ervoor zorgt dat de beleidsvoorkeuren van burgers richtinggevend zijn voor de beleidskeuzes die worden gemaakt in het betreffende politieke systeem.¹⁹ Partijen spelen in dit model een centrale rol. Naar de kiezers toe presenteert de partij zich als een groep van kandidaat-raadsleden die beloven zich in te zetten voor een bepaald programma. Bij verkiezingen hebben kiezers de mogelijkheid hun steun uit te spreken voor het ene of het andere programma en als kiezers deze mogelijkheid benutten dan weerspiegelt de verkiezingsuitslag de electorale steun voor de diverse programma's. Van de politieke vertegenwoordigers van de partijen in de gemeenteraad en in het college wordt vervolgens verwacht dat deze zich inzetten voor de realisatie van het partijprogramma en naar de mate dat zij daarin slagen zal het lokale beleid nauwer aansluiten op de opvattingen van het electoraat. Om dit resultaat te bewerken moet zijn voldaan aan nogal wat voorwaarden.

Het is in het bestek van dit paper niet mogelijk om al deze voorwaarden langs te lopen. Zo veronderstelt het model dat kiezers 'rationeel' stemmen, dat wil zeggen dat zij zich bij verkiezingen informeren over de beleidsmatige verschillen tussen de partijen en zich in hun partijkeuze laten leiden door programmatische overwegingen. In deze bijdrage laten we deze voorwaarden buiten beschouwing. Een aantal andere aspecten kunnen we niettemin wel belichten. Een belangrijke vraag is of er in de plaatselijke politieke arena voor kiezers iets te kiezen valt en of de situatie in een gemeente zodanig is dat is dat de partijen in de raad vanwege de onderlinge verhoudingen rekening dienen te houden met de diverse opvattingen die in de raad zijn vertegenwoordigd. Of dit het geval is hangt af van het **partijpolitieke krachenveld** in de gemeente. Dit krach-

tenveld typeren we met behulp van twee maatstaven. Een veelgebruikte maatstaf hiervoor is het effectieve aantal partijen.²⁰ Deze maatstaf brengt tot uitdrukking of in een gemeenteraad een groot aantal min of meer even sterke politieke partijen zijn vertegenwoordigd of dat er één dominante partij is.²¹ Een enigszins vergelijkbare maatstaf is de relatieve omvang van de grootste partij in de gemeenteraad. Een groot effectief aantal partijen biedt kiezers in de regel een ruimer keuzepalet: er zijn meer partijen die er in de lokale politieke arena toe doen. Naarmate het effectieve aantal partijen groter is, moeten partijen bovendien meer rekening houden met andere partijen in de raad. Omgekeerd geldt dat bij een dominante positie van één partij (tot uitdrukking komend in een groot stemmenaandeel voor de grootste partij) er weinig partijen zijn die er toe doen en de grootste partij gezien de verhoudingen ook minder gehouden is zich veel gelegen te laten liggen aan andere partijen.

Het partijenmodel stelt ook eisen aan het **functioneren van de raadsleden**. Deze dienen zich in te zetten om een bijdrage te leveren aan het profileren en het realiseren van het programma van zijn partij. Verder is van belang dat partijpolitieke scheidslijnen duidelijk tot uitdrukking komen in het gemeentelijk beleid. Op basis van ons onderzoek kunnen we ook dit nader bezien.

Bevindingen

Zoals we net zagen wordt het functioneren van de partijdemocratie mede beïnvloed door de structuur van het lokale politieke krachtenveld. Deze structuur typeren we aan de hand van twee kengetallen. In tabel 7 zijn de resultaten voor beide maatstaven weergegeven, daarbij is ook aangegeven in hoeverre er in deze twee opzichten verschillen bestaan naar gemeentegrootte.

De tabel laat zien dat het effectieve aantal partijen toeneemt met de gemeentegrootte. Omgekeerd neemt de dominantie van de grootste partij in de raad af met de gemeentegrootte. Deze bevindingen zijn in overeenstemming met het zogenaamde Mobilisatiemodel, dat bekend is uit de literatuur over de relatie tussen gemeentegrootte en de kwaliteit van het lokaal bestuur. De met gemeentegrootte toenemende politieke differentiatie is de reflectie van processen van sociale differentiatie en diversiteit van politieke en sociale verbanden.²² Deze toenemende politieke diversiteit, die hand in hand gaat met een verzwakking van de positie van de dominante partij in de lokale politieke arena vormt een gunstige conditie voor een goed functionerende partijdemocratie.



Tabel 7 Effectieve aantal partijen en stemmenaandeel grootste partij in gemeenteraad, naar gemeentegrootte

GEMEENTE-GROOTTE	EFFECTIEF AANTAL PARTIJEN	STEMMENAANDEEL GROOTSTE PARTIJ
< 9.999	X = 3,57 Sd = 0,95 N = 121	X = 39,98% Sd = 12,51 N = 121
10.000-19.999	X = 4,02 Sd = 1,04 N = 189	X = 37,25% Sd = 11,76 N = 189
20.000-49.999	X = 4,59 Sd = 0,99 N = 168	X = 33,34% Sd = 9,46 N = 168
50.000-99.999	X = 5,58 Sd = 1,05 N = 34	X = 28,64% Sd = 7,45 N = 34
> 100.000	X = 6,19 Sd = 0,65 N = 25	X = 25,37% Sd = 4,06 N = 25
Samenhang met grootte	0,39 N = 537	- 0,22 N = 537

Bron: CBS Statline; Raadsverkiezingen 1998. De betreffende gegevens zijn momenteel niet meer beschikbaar via CBS Statline. Berekeningen zijn uitgevoerd op een eigen databestand dat is opgezet met behulp van deze CBS-gegevens.

Naarmate de diversiteit van de in de raad vertegenwoordigde partijen groter is zal ook de veelheid aan thema's waaraan in het raadsdebat aandacht wordt besteed groter zijn. Dit wordt althans aannemelijk als men kijkt naar de resultaten in tabel 8. Daarin is per politieke partij aangegeven voor welke issues de raadsleden van de diverse partijen zich bij uitstek hard willen maken. De tabel bevestigt eens te meer het uit de literatuur over politieke partijen bekende beeld van 'essential and indelible associations [of parties; BD/MG/PJK] with particular issues and policies'.²³ Bepaalde partijen maken zich van oudsher sterk voor bepaalde issues. In de tabel hebben we voor zes issues aangegeven in welke mate raadsleden van diverse partijen zich willen inzetten voor het betreffende strijdpunt.

Eenzijds zien we dat GroenLinkse raadsleden zich met name wensen te profileren met een postmoderne issueagenda, waarop issues van (sociale) solidariteit en verdraagzaamheid centraal staan. Anderzijds zijn er de raadsleden van de VVD die zich vooral profileren op issues als de bevordering van economische groei, mobiliteit en verbetering van infrastructuur. De SP en de PvdA hebben een meer traditioneel links profiel, met accenten op sociale zorg en volkshuisvesting. Overigens krijgen deze thema's van bijna alle partijen een relatief hoge prioriteit. Bij bijna iedere partij zijn deze thema's terug te vinden temidden van de drie belangrijkste velden op de issueagenda.

Tabel 8 Gemiddelde belang dat raadsleden van diverse politieke partijen hechten aan de realisatie van verschillende zaken tijdens hun raadsperiode

POLITIEKE PARTIJ:	CDA	PVDA	VVD	SP	GL	CU	D66	SGP	LOK.
REALISEREN:									
Aantrekken economische activiteiten	2,81 (2)	2,63	3,19 (1)	2,12	1,75	2,42	2,50	2,59 (3)	2,75 (3)
Verbeteren infrastructuur en bevorderen mobiliteit	2,79 (3)	2,68	3,12 (2)	2,48	2,23	2,75 (3)	2,64	2,63 (2)	2,88 (2)
Verbeteren woningaanbod	2,97 (1)	3,08 (2)	2,90 (3)	3,44 (2)	3,07	2,96 (1)	2,82 (2)	3,11 (1)	2,96 (1)
Benadrukken diversiteit en tolerantie in gemeenschap	2,34	2,80 (3)	2,10	2,75	3,33 (3)	2,43	2,68 (3)	1,93	2,49
Verminderen milieuverontreiniging	2,29	2,67	2,09	2,91	3,68 (1)	2,60	3,18 (1)	2,15	2,45
Verbeteren sociale voorzieningen ter bestrijding van sociale uitsluiting en armoede	2,75	3,37 (1)	1,97	3,88 (1)	3,60 (2)	2,93 (2)	2,68 (3)	2,63 (2)	2,74

Schaal van 0-4: geheel niet belangrijk – uiterst belangrijk

Tussen haakjes de top drie ‘doelen’ voor de gemeente per partij; deze top 3’s zijn bepaald op basis van de gehele lijst van 16 issues. In de lijst komen alleen die issues voor die bij tenminste één partij een gemiddelde belangscore van > 3,00 behaalde. Daarom komt het voor dat er bij SP maar twee issues in de top 3 voorkomen; het derde voor deze partij belangrijke issue is niet geselecteerd. Dik gedrukt zijn scores van > 3,00.

Wat betreft het functioneren van de raadsleden kunnen we constateren dat de lokale politiek slechts in bescheiden mate is gepolitiseerd. Dat blijkt in de eerste plaats als we kijken naar de vraag hoe belangrijk raadsleden het ten uitvoer brengen van hun partijprogramma achten te midden van andere aspecten van hun rol. Het belang van deze activiteit scoort een 2,9 op een schaal van 0 – 4 (zie tabel 9). Te midden van zes overige aspecten van het raadslidmaatschap scoort ‘het uitvoeren van het partijprogramma’ het laagst.²⁴ Uit de tabel blijkt tevens dat er in dit opzicht geen grote en systematische verschillen bestaan naar de gemeentegrootte.

Tabel 9 Belang dat raadsleden hechten aan uitvoeren partijprogramma (gemiddelde score en belang ten opzichte van zes andere taken), naar gemeentegrootte

	0-9.999	10.000-19.999	20.000-49.999	50.000-99.999	> 100.000	TOTAAL
Gemiddelde belang uitvoeren partijprogramma	X = 2,74 Sd = 0,79 N = 70	X = 2,91 Sd = 0,82 N = 282	X = 2,89 Sd = 0,76 N = 588	X = 2,98 Sd = 0,73 N = 166	X = 2,97 Sd = 0,72 N = 113	X = 2,91 Sd = 0,77 N = 1.290
Belang t.o.v. zes andere taken (rangnummer)	5/6	6	6	5	5	6

Het betrekkelijk weinig gepolitiseerde karakter van het lokale politieke proces wordt nog onderstreept als we kijken naar de invloed van ‘de partijpolitiek’ in de lokale politieke besluitvorming. In een batterij van vragen over de gepercipieerde invloed van actoren is ook gevraagd naar de rol invloed van de politieke partij (wederom aan de



hand van een schaal van 0 – 4, waarbij de score 4 verwijst naar ‘zeer veel invloed’). Naar het oordeel van de raadsleden is de partijpolitieke invloed in lokale politiek-bestuurlijke aangelegenheid eerder bescheiden: een gemiddelde score van 2,09 (Sd.=0,80; N=1199). Op schaal correspondeert dit met ‘enige invloed’. Gemiddeld genomen is de partijpolitieke invloed op de besluitvorming daarmee min of meer vergelijkbaar met de gepercipieerde invloed van professionele *consultants* ($X=2,15$; Sd.=0,87; N=1226) en duidelijk geringer dan de invloed van hoofden van gemeentelijke diensten ($X=2,50$; Sd.=0,77; N=1265). Uit nadere analyses blijkt ook dat er geen samenhang is tussen de invloed van de politieke partij in lokale politieke aangelegenheden en de grootte van de gemeente.

Al met al kunnen we concluderen dat in grotere gemeenten vanwege een grotere politieke diversiteit, die hand in hand gaat met een verzwakking van de positie van de dominante partij in de lokale politieke arena, gunstige voorwaarden genereren voor een goed functionerende partijdemocratie. Die grotere diversiteit blijkt, overeenkomstig de verwachtingen ook hand in hand te gaan met een meer gedifferentieerde issueagenda. Overigens wijzen onze resultaten er ook op dat gezien de geringe politisering van de lokale politiek, ook in de grotere gemeenten, het belang van de partijpolitieke factor voor de gemeentelijke politiek moet worden gerelativeerd.

Tot besluit

In deze bijdrage hebben we getracht een beeld te schetsen van de politieke representatie in de lokale democratie. Niettegenstaande vaak alarmerende berichten over de gezondheidstoestand van de (lokale) representatieve democratie, komt uit deze bijdrage een tamelijk genuanceerd beeld naar voren.

Afhankelijk van de bril die men opzet (het gehanteerde model van politieke representatie) krijgt men een verschillend beeld, maar nergens is dit beeld inktzwart.

Als men kijkt vanuit het *afspiegelingsmodel* dan zien we dat in termen van hun persoonlijk profiel raadsleden sterk afwijken van hun electoraat. Hierbij kan men echter aantekenen dat er in sommige opzichten (bijvoorbeeld in het evenwicht der seksen) langzaam – en naar veler smaak stellig te langzaam – maar niettemin zeker, meer evenwichtige verhoudingen ontstaan. Voorts kan men ook opmerken dat deze profielverschillen zich niet zonder meer vertalen in verschillen in de opvattingen van kiezers en gekozenen. Er bestaan eenduidig verschillen in de ideologische positionering van burgers en raadsleden, maar deze zijn betrekkelijk bescheiden in vergelijking tot de veel grotere inbreuken op het principe van representativiteit in termen van persoonlijkheidskenmerken.

Vanuit het *rolmodel* valt op dat de raadsleden gemiddeld genomen veel belang hechten aan hun vertegenwoordigende rol. Zij benadrukken het belang van het ‘verwoorden van verlangens en strijdpunten die leven onder de bevolking’ en ‘het uitleggen van raadsbeslissingen aan burgers’. In dat opzicht is hun *bestuursstijl* relatief open. Er zijn

bovendien voorzichtige aanwijzingen dat de recente dualisering heeft geleid tot een nog wat opener bestuursstijl. Deze rolopvatting hangt ook samen met de frequentie van en de tijd besteed aan burgercontacten. Met name in kleinere gemeenten waar de mogelijkheden tot directe contacten tussen burger en bestuurder groter en burgers ook daadwerkelijk vaker contact opnemen met hun lokale bestuurders²⁵ kan dit bijdrage tot een geringe afstand tussen kiezers en gekozenen.

Naast de stijl van representatie is ook de *focus van representatie* van belang. Overeenkomstig de wettelijke norm hechten raadsleden over de gehele linie (ongeacht hun partijpolitieke affiliatie) veel belang aan het vertegenwoordigen van de gehele bevolking. Daarnaast zien we echter dat partijen nadrukkelijk verschillen in het belang dat ze hechten aan het representeren van specifieke segmenten van de bevolking en dienstovereenkomstig ook meer contacten blijken te onderhouden met deze 'eigen' achterban. Dit levert stellig een belangrijke bijdrage aan de toegankelijkheid van de raad voor een min of meer breed scala aan groepen uit de lokale samenleving.

Ten slotte hebben we geconstateerd dat in grotere gemeenten vanwege een grotere politieke diversiteit, die hand in hand gaat met een verzwakking van de positie van de dominante partij in de lokale politieke arena, gunstige voorwaarden bestaan voor een goed functionerende partijdemocratie. Die grotere politieke diversiteit zal enerzijds leiden tot een grotere toegankelijkheid van de raad voor diverse segmenten van de lokale samenleving (zie hierboven), maar ook zijn neerslag vinden in een meer gedifferentieerde issueagenda op het niveau van de raad als vertegenwoordigend orgaan. Overigens wijzen onze resultaten er ook op dat gezien de geringe politisering van de lokale politiek, ook in de grotere gemeenten, het belang van de partijpolitieke factor voor de gemeentelijke politiek moet worden gerelativeerd.

BAS DENTERS, MEREL DE GROOT EN PIETER-JAN KLOK zijn verbonden aan de Universiteit Twente. In 2008 publiceerden zij 'Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur' in de congresuitgave over De Staat van de dualisering.



Literatuurlijst

- Baglioni, Simone, Bas Denters, Laura Morales, and Angelika Vetter, 'City size and the nature of associational ecologies' in: *Social capital and associations in European democracies. A comparative analysis*, edited by W. Maloney and S. Rossteutscher. London and New York: Routledge 2007.
- Dahl, R.A., and E.R. Tufte, *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press 1973.
- De Groot, M.S., Denters, S.A.H. and Klok, P.J. (forthcoming). Recent European Reform: Strengthening the Councillor as a Representative and Scrutinizer.
- Denters, S.A.H., 'Naar evenwichtiger recruitering en opener bestuursstijl van raadsleden? Een onderzoek naar de effecten van een verandering van de samenstelling van Overijsselse gemeenteraadsfracties', *Bestuurswetenschappen* 49 (1995) 85-100.
- Denters, S.A.H., and P.A.Th.M. Geurts, eds., *Lokale democratie in Nederland: burgers en hun gemeentebestuur*. Bussum: Coutinho 1998.
- Denters, S.A.H., and P.A.Th.M. Geurts, 'Politieke gelijkheid: de sociale representativiteit van participatie in de lokale politiek', in: S. A. H. Denters (ed.), *Lokale democratie in Nederland: burgers en hun gemeentebestuur*, Bussum: Coutinho 1998.
- Denters, S.A.H. en H.M. de Jong, *Tussen burger en bestuur. Een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten Enschede*: CBOO 1992.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong, and J.J.A. Thomassen, *Kwaliteit van gemeenten: een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*. 's-Gravenhage: VUGA 1990.
- Denters, S.A.H. en H. van der Kolk, *Leden van de raad,... Hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap?* Delft: Uitgeverij Eburon 1993.
- Kaap, Harry van der, *Politieke representatie en lokale democratie*, proefschrift Universiteit Twente, Enschede 2006.
- Klingemann, H.D., R.I. Hofferbert, and I. Budge, *Parties, policies, and democracy*. Boulder etc.: Westview Press 1994.
- Kolk, H. van der, *Electorale controle: lokale verkiezingen en responsiviteit van politici*. Enschede: Twente University Press 1997.
- Laakso, M., and R. Taagepera, The 'effective' number of parties: a measure with applications to Western-Europe. *Comparative Political Studies* 12(1979) 3-27.
- Mansbridge, Jane, 'Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes"', *The Journal of Politics* 61(1999), nr.3, 628-657.
- Pitkin, H.F, *The concept of representation*, Berkeley: University of California Press 1967.
- Schattschneider E.E., *Party Government*, New York: Rhinehart 1942.
- Staatscommissie voor Dualisme en Lokale Democratie, *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, Alphen aan den Rijn: Samsom 2000.
- Thomassen, J.J.A., *Hedendaagse democratie* (Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1991.

- Thomassen, J.J.A. en M.L. Zielonka-Goei, 'Het parlement als volksvertegenwoordiging', in: J.J.A. Thomassen, M.P.C.M. van Schendelen en M.L. Zielonka-Goei (ed.), *De geachte afgevaardigden...Hoe kamerleden denken over het Nederlandse parlement*, Muiderberg: Coutinho, 1992, 195-224.
- Verba, S. and N.H. Nie, *Participation in America: political democracy and social equality*. Chicago etc.: The University of Chicago Press 1987.
- Verba, S., K.L. Schlozman, and H.E. Brady, *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge etc.: Harvard University Press 1995.

NOTEN

- 1 Dit betekent niet dat er in het geheel geen onderzoek is. Maar enkele uitzonderingen daargelaten (S.A.H. Denters en H.M. de Jong, *Tussen burger en bestuur. Een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten*, Enschede: CBOO 1992; S.A.H. Denters en H. van der Kolk, *Leden van de raad, ... Hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap?* Delft: Eburon 1993) is het onderzoek naar gemeenteraden en raadsleden vooral gevoed door praktische overwegingen (bijvoorbeeld verband houdend met werkdruk, de vergoeding voor raadsleden et cetera, of in relatie tot stelselherzieningen) en niet door (normatief) theoretische gestuurde vraagstukken.
- 2 R.A. Dahl en E.R. Tufte, *Size and democracy*, Stanford: Stanford UP 1973; S.A.H. Denters, H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen, *Kwaliteit van gemeenten: een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van lokaal bestuur, 's-Gravenhage: Vuga 1990*; S.A.H. Denters en P.A.Th.M. Geurts, *Lokale democratie in Nederland: burgers en hun gemeentebestuur*, Bussum: Coutinho 1998.
- 3 J.J.A. Thomassen, *Hedendaagse democratie*, Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink 1991 en Denters en De Jong, *Tussen burger en bestuur* 67-68.
- 4 H.F. Pitkin, *The concept of representation*, Berkeley: University of California Press 1967, 60.
- 5 Dit is een argument dat van toepassing is op in beginsel elke vorm van burgerparticipatie; vergelijk bijvoorbeeld: S. Verba, K.L. Schlozman en H.E. Brady, *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*, Cambridge: Harvard University Press 1995.
- 6 Jane Mansbridge, 'Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "Yes"', *The Journal of Politics* 61 (1999), nr. 3, 628-657.
- 7 Ibidem.
- 8 Zie onder meer H. van der Kolk, *Electoraal controle: locale verkiezingen en responsiviteit van politici*, Enschede: Twente University Pres 1997 en Harry van der Kaap, *Politieke representatie en lokale democratie*, Enschede: Universiteit Twente 2006.
- 9 Hiermee wil niet gezegd zijn dat volksvertegenwoordigers niet meer behoren te zijn dan een doorgeefluik van meningen van het electoraat.
- 10 We bepalen hier de representativiteit niet per afzonderlijke gemeente, maar voor de raadsleden en de bevolking als geheel. De resultaten naar gemeentegrootte betreffen een vergelijking van raadsleden en burgers van de gemeenten uit bepaalde grootteklassen.



- 11 Zie bijvoorbeeld S.A.H. Denters, 'Naar een evenwichtiger recruitering en opener bestuursstijl van raadsleden? Een onderzoek naar de effecten van een verandering van de samenstelling van Overijsselse gemeenteraadsfracties', *Bestuurswetenschappen* 49 (1995) 85-100.
- 12 Bron: <http://www.decentraalbestuur.nl/kerngem/ms/basis/df/doc1>
- 13 De links-rechts zelfplaatsing is bepaald met behulp van de vraag: 'Vaak wordt gesproken van een links-rechts dimensie in de Nederlandse politiek. Waar zou u zichzelf plaatsen op deze links-rechts dimensie? (Antwoordmogelijkheid op 11-puntsschaal van 0 links - 10 rechts). In het Nationaal Kiezersonderzoek 2006 is een vergelijkbare vraag gesteld aan een steekproef van de Nederlandse bevolking.
- 14 Daarnaast worden ook zogenaamde politico's onderscheiden, die een tussenpositie innemen.
- 15 Vergelijk A. Hamilton, J. Madison en J. Jay, *The federalist papers: a collection of essays written in support of the constitution of the United States*, Baltimore: John Hopkins University press 1994, tweede druk en Edmund Burke, 'Speech at Mr. Burke's arrival in Bristol' [1774] in: I. Kramnick (ed.), *The portable Edmund Burke*, Hammondswoth: Penguin Books 1999.
- 16 Vergelijk ook Denters, Naar een evenwichtiger recruitering.
- 17 M.S. de Groot, S.A.H. Denters en P.J. Klok, *Strengthening the councillor as a representative and scrutinizer: the effects of institutional change on the councillor role orientations in the Netherlands*. Nog te verschijnen.
- 18 E.E. Schattschneider, *Party government*, New York: Rhinehart 1942.
- 19 Thomassen, *Hedendaagse democratie*, 180-184; Denter en De Jong, *Tussen burger en bestuur*, 76-77.
- 20 M. Laakso en R. Taagepera, 'The 'effective' number of parties: a measure with applications to Western-Europe' *Comparative Political Studies* 12 (1979) 3-27.
- 21 De maat kan men zien als een maatstaf voor politieke diversiteit. In de opvatting van Dahl en Tufte, *Size and democracy* is de diversiteit groter '(1) the greater the number of subsets into which the population is divided, or (2) the more nearly the subsets approach each other in size, or both'. Het effectieve aantal partijen is een combinatie van beide dimensies. De maat neemt zijn maximale waarde k aan als elk van de k partijen een stemaandeel heeft van $100/k$. De minimale waarde (1) wordt bereikt als een partij 100 procent van de uitgebrachte stemmen behaalt. De index is gedefinieerd als:
Effectief aantal partijen = $1 / \sum (P_i)^2$ where P_i is the proportion of votes for the i^{th} party.
- 22 Dahl en Tufte, *Size and democracy*, 30-40, 89-109; S. Verba en N.H. Nie, *Participation in America: political democracy and social equality*, Chicago etc.: The university press of Chicago 1987, 229-247 en S. Baglioni e.a., 'City size and the nature of associational ecologies' in: W. Moloney en S. Rossteutscher (ed.), *Social capital and associations in European democracies. A comparative analysis*, Londen en New York: Routledge 2007.
- 23 H.D. Klingemann, R.I. Hofferbert en I. Budge, *parties, policies, and democracy*, Boulder etc.: Westview press 1994, 24
- 24 De andere taken waren het bepalen van de belangrijkste uitgangspunten van beleid, het controleren van activiteiten van het gemeentebestuur, het verwoorden van verlangens en strijdpunten die leven onder de bevolking, het voeren van het publieke debat over lokale vraagstukken en het uitleggen van raadsbeslissingen aan burgers.
- 25 Zie onder meer S.A.H. Denters en P.A.T.h.M. Geurts, 'Politieke gelijkheid: de sociale representativiteit van participatie in de lokale politiek' in: S.A.H. Denters (ed.), *Lokale democratie in Nederland: burgers en hun gemeentebestuur*, Bussum: Coutinho 1998.

M. VAN OMME

Volksvertegenwoordigende ‘rol’?

Hou toch op!

Sinds de dualisering heeft onze volksvertegenwoordiging opeens een ‘volksvertegenwoordigende rol’. Wie dat bedacht heeft, weet ik niet, maar sindsdien gaat het van kwaad tot erger. Inmiddels is die volksvertegenwoordigende rol synoniem geworden met luisteren naar wat er leeft, overleggen met de burger, contact met de achterban of wat er nog maar meer aan communicatieachtige termen te bedenken is.

De gemeenteraad is de volksvertegenwoordiging, net als de Provinciale Staten en Staten-Generaal dat zijn. Volksvertegenwoordiging is geen rol tussen andere rollen van een volksvertegenwoordiger.

Waarom hadden we ook weer een volksvertegenwoordiging?

- 1 We zijn met te veel om met z’n allen besluiten te nemen.
- 2 Niet iedereen wil meedoen aan de besluitvorming.
- 3 Niet iedereen kan meedoen aan de besluitvorming.

We kiezen dus mensen in wie we vertrouwen hebben om voor ons de besluiten te nemen. En in de Grondwet staat ook nog eens dat volksvertegenwoordigers stemmen ‘zonder last’. Besluiten nemen ‘zonder last of ruggespraak’ (zoals we vroeger leerden) betekent dat je je niet mag laten kiezen met de belofte dat je je oren zult laten hangen naar degenen die jou gekozen hebben, maar dat je een eigen verantwoordelijkheid hebt bij het nemen van besluiten. Je weegt belangen tegen elkaar af. Daarover leg je ook nog eens de eed of belofte af.

Wat waren dan ook alweer de taken van de volksvertegenwoordiging?

- 1 wetgeving (en verordeningen vaststellen)
- 2 controle (van kabinet, GS of B&W).



Weten wat er leeft bij de burgers is daarbij prima, nodig zelfs, maar het is een middel om je taken als volksvertegenwoordiger goed te vervullen, geen doel op zich.

De gekozen volksvertegenwoordiging vormt het bestuur (van land, provincie of gemeente) samen met een benoemd dagelijks bestuur (kabinet, GS of B&W). De taken van dit dagelijks bestuur staan in de wet, en de volksvertegenwoordiging kan het daarbij uiteraard ook boodschappen, verzoeken, opdrachten en wensen meegeven. (Dat noemen we tegenwoordig kaderstelling, maar ook die term heeft al tot veel verwarring geleid.)

Een goede volksvertegenwoordiger kent zijn verantwoordelijkheid en blijft verre van een of andere volksvertegenwoordigende rol!

MARIANNE VAN OMME is griffier van Amersfoort en lid van de redactie.



J. FRANSMAN

Politieke versnippering, een permanent verschijnsel van de crisis in het lokaal bestuur

Ook deze zittingsperiode is het lokaal bestuur vaak en op een speciale manier in het nieuws geweest. Zo is er wederom sprake van een recordaantal opgestapte wethouders. In 2008 lag dat aantal volgens *Binnenlands Bestuur* op 196. Gedwongen of uit vrije wil, in 122 gevallen was sprake van een politiek conflict. In het boek *Beperkt houdbaar* voorspelt auteur Wim Carabain (voormalig wethouder van Voorschoten) dat één op de drie wethouders de eindstreep in 2010 niet gaat halen. In het oog springende gemeenten als Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Tilburg hebben al wethouders zien sneuvelen, maar ook in kleinere gemeenten hebben zich veel wisselingen in het bestuur voorgedaan.

Carabain constateert dat in de jaren negentig slechts 10 à 15 procent van de wethouders tussentijds zijn biezen moest pakken. Dat aandeel is sinds de invoering van het dualisme in 2002 langzaam maar zeker aan het stijgen naar 33 procent. Hoogleraar bestuurskunde Korsten constateerde in de *Volkscant* (17 maart 2009) in reactie op deze cijfers: 'dat de lontjes in de politieke arena korter worden. Er wordt minder lang gewacht met het opzeggen van vertrouwen'. Carabain vreest in het boek *Beperkt houdbaar* dat met het dalende imago van de politiek en het hoge afbreukrisico het steeds moeilijker zal zijn om nog voldoende bestuurlijke kwaliteit voor het lokaal bestuur te vinden.

Versnippering tot 2006

In het onderzoek, *Crisisverschijnselen in de lokale politiek* dat ik in opdracht van het Centrum voor Lokaal Bestuur van de PvdA in 2003 heb verricht, concludeerde ik dat het lokaal bestuur zich in een onrustig vaarwater bevond. Er was sprake van permanente deining mede veroorzaakt door politieke versplintering. De vorige zittingsperiode (2002-2006) kenmerkte zich door een toenemend aantal politieke partijen in de raad, waardoor het raadswerk voor alle spelers in de lokale arena moeilijk was geworden.

Het doel van mijn onderzoek was het om vast te stellen hoe groot de omvang van het verschijnsel politieke versnippering was en tot welke problemen de versnippering in de praktijk van de lokale politiek leidde. In grote meerderheid gaven PvdA-politici in mijn onderzoek aan dat zij deze versnippering als een probleem ervaren. Zo duren de vergaderingen te lang, is er sprake van een vertraging in de besluitvorming, verdwijnt de stabiliteit van collegeakkoorden omdat er een toegenomen onzekerheid ontstaat over stemgedrag, is het debat in de raad te diffuus en komt er van de kaderstellende rol van de raad te weinig terecht door de profileringsdrang van al die partijen in de raad.



Sommigen menen bovendien dat lokale politici daardoor te weinig met de politieke inhoud bezig zijn.

Het onderzoek was voor de PvdA zeer relevant. De PvdA had haar positie in de afgelopen decennia op lokaal niveau immers sterk zien veranderen. Waar deze partij vroeger in een aantal gemeenten de absolute meerderheid had, was de PvdA in de vorige raadsperiode landelijk gezien nog slechts de vierde partij. Sinds 1986 had de PvdA meer dan 1500 raadszetels verloren.

In de vorige zittingsperiode bestonden de gemeenteraden uit een enorme verscheidenheid aan kleine fracties. Het kwam niet zelden voor dat een gemeenteraad van zo'n dertig zetels maar liefst negen of tien fracties telde. Maar ook kleinere gemeenten zagen het aantal fracties sterk toenemen. Zo bestond de raad van Oostzaan in de vorige periode uit zeven fracties op dertien te verdelen raadszetels.

Deze politieke versnippering heeft gevolgen gehad voor het functioneren van de gemeenteraad. Naast het feit dat er steeds meer partijen nodig zijn om een coalitie te smeden, beïnvloedt de versnippering het raadswerk. Het onderzoek dat ik voor het Centrum voor Lokaal Bestuur in 2003 uitvoerde, bracht die gevolgen in kaart. Dat was voor de PvdA interessant omdat deze partij in de vorige periode schade ondervond van die versnippering van gemeenteraden. Het heeft de PvdA flink wat zetels gekost, omdat de partij in de jaren 1986 tot 2006 flink wat 'marktaandeel' verloor. In 1986 kon de partij op 25,1 procent van het electoraat rekenen – een recorduitslag – maar na de verkiezingen van 2002 was dat aandeel gedaald tot 15 procent. De PvdA droeg daarmee in zekere zin zelf bij aan de versnippering van gemeenteraden. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 kon de PvdA weer op 22 procent van de raadszetels rekenen. De partij groeide van een kleine 1400 naar ruim 2000 zetels. Dat zou wellicht aanleiding kunnen zijn te denken dat gedurende de huidige raadsperiode (2006-2010) minder versnippering is opgetreden in gemeenteraden.

Versnippering in de huidige raadsperiode

In dit artikel wil ik aan de vooravond van de start van de nieuwe gemeenteraadsverkiezingen, nagaan of dat ook inderdaad zo is. Ik ga na hoe het in nog lopende raadsperiode staat met de politieke versnippering en welke gevolgen deze ontwikkeling heeft voor het functioneren van het lokaal bestuur.

Het is eenvoudig na te gaan in hoeverre de politieke versnippering toe- of afneemt. Wanneer er na gemeenteraadsverkiezingen meer partijen dan voorheen in een raad vertegenwoordigd zijn, is de versnippering toegenomen. Een tweede manier om te bepalen of de politieke versnippering in een raad toeneemt, is te kijken naar de omvang van fracties. Raadsfracties zijn gemiddeld kleiner als fracties uit minder raadsleden bestaan ten opzichte van de voorgaande zittingsperiode.

Maar er is nog een derde factor die de versnippering bepaalt: de tussentijdse afsplitsingen. Dit gegeven is natuurlijk niet te achterhalen door naar de verkiezingsuitslag te kijken, maar naar de ontwikkeling tijdens de zittingsperiode van de raad.

In mijn onderzoek uit 2003 bleek dat in de vorige raadsperiode gemiddeld zes partijen in een raad vertegenwoordigd waren. In 1986 waren dat er gemiddeld nog vijf. In deze raadsperiode, sinds 2006, is het aantal onveranderd op zes gebleven. De verkiezingen van 2006 en de enorme winst van de PvdA hebben gemiddeld genomen dus niet geleid tot een vermindering van het aantal partijen in de gemeenteraad. Nog altijd zijn de lokale en leefbaar partijen op lokaal niveau de grootste. Met 2.564 zetels bezetten zij 27 procent van het totaal aantal beschikbare raadszetels in Nederland.

De enorme verscheidenheid aan lokale en leefbaar partijen zorgt ervoor dat ondanks de enorme winst van één partij (PvdA) het gemiddeld aantal fracties dat vertegenwoordigd is in de gemeenteraden onveranderd hoog blijft. Waar in de vorige raadsperiode Oostzaan opviel door de enorme waaier aan partijen in de raad, vallen deze raadsperiode Breukelen (8 fracties op 15 zetels), Abcoude (7 fracties op 13 zetels) Druten (10 fracties op 17 zetels) op. De meest versplinterde gemeente is deze periode West Maas en Waal, waar 11 fracties actief zijn en 17 zetels te verdelen zijn.

In de 50 grootste gemeenten van ons land is de toename van het aantal politieke partijen nog groter. In 1986 hadden in de gemeenteraden van deze steden zo'n 6 à 7 zeven partijen zitting. Na de verkiezingen van 2002 telden deze gemeenteraden bijna 9 partijen (8,7). Er zijn er dus gemiddeld twee partijen in de raad bijgekomen. Ook in de huidige periode is het aantal onveranderd hoog. In de grote steden zijn nog steeds gemiddeld 8,7 partijen actief. Alleen Amsterdam valt hierbij uit de toon. Daar nemen slechts 6 fracties zitting in de raad, het laagste aantal van de 40 grootste steden van ons land! Het is een duidelijk verschil met steden als Den Haag (12 fracties) en Eindhoven (11 fracties in de raad).

Een tweede indicatie voor het de politieke versnippering is het aantal zetels waaruit een fractie bestaat. Om deze omvang te bepalen wordt het totaal aantal beschikbare zetels in een gemeente gedeeld door het totaal aantal fracties. Dit getal is het gemiddeld aantal zetels van een fractie in een raad.

Als gevolg van de bevolkingsgroei en de gemeentelijke herindelingen van de afgelopen decennia is het totaal aantal zetels van gemeenteraden sinds 1986 gestegen. In 2002 bedroeg deze toename 7 procent. Op basis van deze toename zou er logischerwijs ook eenzelfde toename in de omvang van fracties moeten zijn. Omdat het aantal beschikbare raadszetels immers toeneemt, zou de omvang van fracties evenredig gestegen moeten zijn. Deze verwachting komt echter niet uit. De omvang van de raadsfracties daalde juist in de vorige zittingsperiode. In 1986 bestonden fracties uit gemiddeld 4 leden. In 2002 is dat cijfer gedaald naar 3,3. Deze daling zet de huidige raadsperiode



niet door. De gemiddelde omvang van een raadsfractie is deze periode 3,6. Een lichte stijging. Ook hier zijn het vooral de grote steden die deze groei verklaren. Vooral de grote steden vallen op als het gaat om de omvang van de raadsfracties. Zij zitten boven het gemiddelde van 3,6. In de veertig grootste steden van Nederland is de gemiddelde omvang van een fractie in de huidige raadsperiode 4,5 raadslid.

Tussentijdse afsplitsing: een explosief toenemend verschijnsel

Er is nog een derde oorzaak waardoor versnippering kan toenemen, de tussentijdse afsplitsing. In de vorige raadsperiode nam deze vorm van versplintering explosief toe. Door alle tussentijdse afsplitsingen versnipperde de raad tijdens de zittingsperiode nog meer. Deze derde oorzaak wordt ook wel zetelroof genoemd. De Kieswet kent geen politieke partijen, alleen maar gekozenen. Dit betekent dat een zetel in de gemeenteraad toebehoort aan het raadslid en niet aan de politieke partij die hem of haar op een verkiesbare plek heeft gezet. Een afsplitsing houdt in dat een persoon zich gedurende de raadsperiode afsplitst van zijn/haar fractie waardoor hij/zij in de raad is gekomen. Deze persoon stapt vervolgens over naar een andere fractie of begint een eenmansfractie. Zetelroof komt zowel voor in gemeenten die al sterk versnipperd zijn als in gemeenten die daar minder mee te maken hebben.

In de raadsperiode 1998-2002 hadden gemeenten nog amper te maken met dit fenomeen: slechts 31 personen zagen in die periode hun fractie niet meer zitten en stapten uit de fractie, waarin zij gekozen waren. In de raadsperiode 1998-2002 had slechts een kleine 6 procent van de gemeenten te maken met tussentijdse afsplitsingen. In de raadsperiode daarna had één op de vijf gemeenten hiermee te maken. Maar liefst 154 raadsleden stapten uit hun fractie om voor zichzelf verder te gaan of naar zochten aansluiting bij een andere fractie, een vervijfvoudiging. In de huidige raadsperiode zet deze trend zich onverminderd voort. Bijna een op de drie gemeenten (30 procent) heeft deze raadsperiode te maken gehad met tussentijdse afsplitsingen. In de voor dit artikel onderzochte 374 gemeenten zagen 160 raadsleden hun oorspronkelijke fractie niet meer zitten.

Deze afsplitsingen zorgen voor een verdere politiek versplintering tijdens de raadsperiode. In 112 gemeenten die deze periode te maken hebben met afsplitsingen stijgt het aantal raadsfracties. Vooral de daling van de omvang van de raadsfracties, die deze periode een kleine stijging liet zien (van 3,3 naar 3,6) wordt bijna volledig teniet gedaan door deze ontwikkeling. Gemiddeld daalt de omvang van raadsfracties door afsplitsingen weer naar 3,4. Ook in de grote gemeenten is deze ontwikkeling waar te nemen. Daar daalt de gemiddelde omvang van een fractie van 4,5 naar 4,2 als gevolg van de tussentijdse afsplitsingen. Ook de toename van het aantal politieke partijen in een raad is in deze steden duidelijk merkbaar. Die stijgt van 8,7 naar 9,4.

Gemiddeld zijn dus in een grote stad in Nederland tussen de 9 en 10 fracties in de gemeenteraad vertegenwoordigd. Grote steden hebben ook meer dan gemiddeld te

maken met tussentijdse afsplitsingen. Zo is in 17 van de 40 grootste gemeenten in ons land (43 procent) sprake van tussentijdse afsplitsingen. Daarbij moet worden opgemerkt dat het totaal van 27 afsplitsingen niet heel veel lijkt op het totale aantal zetels en het aandeel in het totaal van de afsplitsingen (160). In de kleinere gemeenten, waar de bestuursdruk vaak al onderwerp is van discussie, hebben veel gemeenten te maken met een verdere versplintering van de raad tijdens de zittingsperiode. De grote steden vallen voornamelijk in relatief opzicht op. Zij vormen slechts 10 procent van het totaal aantal onderzochte gemeenten, maar hebben een aandeel van 17 procent in het aantal afsplitsingen. Een opvallende oververtegenwoordiging.

Wie splitsen af?

Er stappen dus steeds meer raadsleden dan ooit tussentijds uit hun fractie. Er zijn daarbij enkele opvallende verschillen tussen politieke partijen te constateren. In 2003 kon je zien dat er bij lokale en leefbaar partijen relatief en absoluut meer afsplitsingen voorkwamen dan bij elke andere partij. Lokale partijen waren in de vorige raadsperiode verantwoordelijk voor 60 procent van alle fractieafplitsingen. In de vorige raadsperiode bezetten deze fracties echter 30 procent van het totaal aantal raadszetels. Een enorme oververtegenwoordiging. Ook in de huidige raadsperiode, sinds 2006, is het grootste deel van de afsplitsingen toe te schrijven aan de lokale partijen. 45 procent van het totaal aantal afsplitsingen is afkomstig uit lokale fracties. Dat is nog altijd een oververtegenwoordiging, zeker als je beschouwt dat deze fracties 27 procent van het totaal aantal raadszetels bemensen.

Opvallend is bovendien het aandeel van de VVD. Hoewel zij 14 procent van het aantal raadszetels hebben in Nederland, hoorde ruim 16 procent van de afgesplitste raadsleden oorspronkelijk bij de VVD-fractie.

Wellicht dat de strijd tussen de lijsttrekkers voor de Kamerverkiezing van november 2006, de machtsstrijd binnen de landelijke VVD erna en de afsplitsing van Rita Verdonk van de VVD-Kamerfractie debet zijn aan het relatief grote aandeel van de VVD in het aantal tussentijdse afsplitsingen. Uit mijn onderzoek uit 2003 naar de motieven en achtergronden van de tussentijdse afsplitsingen bleek dat lokale politieke kwesties zelden de oorzaak zijn van een afsplitsing. Die oorzaak moet men eerder zoeken in verstoorde persoonlijke verhoudingen, zoals het voorbeeld van Verdonk zelf ook bewijst.

Ook de PvdA heeft deze periode te maken gekregen met meer afsplitsingen. In de vorige raadsperiode kende de PvdA dit fenomeen nog nauwelijks. Slechts 11 raadsleden begonnen toen voor zichzelf of zochten heil bij een andere raadsfractie. In deze periode is dat aantal opgelopen naar 25. Een bescheiden aandeel ten opzichte van de lokalen, maar toch een opvallende stijging. De PvdA groeide na de vorige verkiezingen fors. De partij kreeg er ruim 600 raadszetels bij. Het is dan ook niet gek dat die enorme groei een keerzijde heeft: een groei van het aantal afsplitsingen. Deze zelfde ontwikkeling deed zich in de vorige raadsperiode ook bij de Leefbaren. In één op de zes gemeenten waar tussen 2002 en 2006 Leefbaren in de gemeenteraad zaten was er sprake van één of



meer tussentijdse afsplitsingen. Het zijn blijkbaar problemen van een enorme groei na de verkiezingen waar een politieke partij mee te maken krijgt. Na 2002 gebeurde dit met de *Leefbaren*, na 2006 groeide het aantal afgesplitste PvdA'ers.

Hierbij moet worden opgemerkt dat in relatief opzicht het aandeel van de PvdA alleszins meevalt. De partij bezet 22 procent van het totaal aantal raadszetels in Nederland en is verantwoordelijk voor 16 procent van het totaal aantal afgesplitste raadsleden. Zowel absoluut als relatief, valt het aandeel van de PvdA niet op als je dat vergelijkt met de lokale raadsfracties.

Een paar steden valt wel op als het gaat om de tussentijdse afsplitsingen. Zo stapten in Bergen op Zoom, Litterseradiel, Hillegom, Purmerend en Heerlen drie raadsleden uit de fractie waarvoor zij bij de verkiezingen op de lijst stonden. Den Helder en Zaanstad, in de vorige periode gekenmerkt door politieke onrust, zagen ook deze periode weer een of meer personen voor zichzelf verdergaan.

Allochtone raadsleden bleken in de vorige raadsperiode vaker dan hun autochtone collega's op eigen houtje verder gaan. Dit gold zeker voor de PvdA. In de vorige raadsperiode gingen acht allochtone PvdA-raadsleden op eigen titel verder. Dit betekent dat bijna één op de tien allochtone raadsleden die in 2002 via de PvdA-lijst de raad binnenvamen, uiteindelijk voor zichzelf in de raad zat. Ook ten opzichte van andere politieke partijen is dit aandeel erg groot. Voor niet-allochtone PvdA-raadsleden geldt dat nog niet één op de honderd zich afsplitst van de PvdA. In het handboek *Nieuw Elan* (Centrum voor Lokaal Bestuur 2004) wordt de oorzaak voor dit probleem gezocht in de selectieprocedure voor de kandidatenlijst. Kandidaatstellingscommissies maken daarbij vaak de fout om kandidaten die eigenlijk niet helemaal geschikt worden geacht, vanwege electorale motieven toch maar ergens (laag) op de lijst te zetten. Met voorkeurstemmen wordt zo iemand dan alsnog raadslid. Door een meer kwalitatieve selectie zouden deze problemen voorkomen kunnen worden. Ook deze raadsperiode constateert Jos Kuijs van het Centrum voor Lokaal Bestuur in Trouw (7 maart 2009) wat dit betreft een stijging: twintig procent van de allochtone raadsleden van de PvdA is inmiddels voor zichzelf begonnen.

De oorzaken van de oververtegenwoordiging van allochtonen in het aantal afsplitsingen zouden zeker nader onderzoek verdienen. W. Gortzak, voormalig directeur van de Wiardi Beckman Stichting, beschrijft in *De moeizame opmars van het allochtone raadslid* de moeilijkheden die allochtone raadsleden soms ervaren in het raadswerk. De problemen van allochtone raadsleden hebben volgens Gortzak te maken met omgevingsfactoren (de raad en fractie) en met persoonlijke omstandigheden als gezin, vergadertijden, gezinssituatie, honorering en media-aandacht. Mede door het ontbreken van een (culturele) binding met de partij, stappen allochtone raadsleden relatief vaker op dan hun autochtone collega's zo stelt Gortzak. Cilay Özdemir valt Gortzak wat dit betreft bij. Zij vraagt zich in een bijdrage in Trouw van 10 maart 2009 naar aanleiding van de

cijfers van het Centrum voor Lokaal Bestuur af of de afsplitsingen komen 'door hun geringe ervaring met de Nederlandse politiek mores of juist met het onvermogen van partijen om veranderingen in de samenstelling van de fractie door te laten klinken'. Veel allochtone raadsleden zijn met voorkeurstemmen gekozen en daar wringt volgens Özdemir de schoen. Allochtonen voelen volgens haar meer dan anderen dat zij een belangrijke achterban vertegenwoordigen. Dat druist in tegen het conformeren aan de fractiediscipline. Daarmee stelt zij dat afsplitsingen vaak een oorzaak vinden in politiek inhoudelijke geschilpunten. Uit mijn onderzoek uit 2003 bleek echter dat juist vooral persoonlijke conflicten en een verziekte sfeer redenen waren om uit een fractie te stappen. In een recent onderzoek van het Instituut voor Publiek en Politiek (Nederlands Dagblad, 21 april 2009) onder raadsleden van allochtone afkomst wordt geconstateerd dat allochtone raadsleden ook last hebben van de (maatschappelijke) verharding in het raadswerk. Slechts 40 procent van de allochtone raadsleden geeft in het onderzoek aan ook de volgende periode door te willen. Terwijl allochtone raadsleden slechts 3 procent van het totaal aantal raadsleden vormen (en bijna 10 procent van de bevolking) zouden politieke partijen zich extra moeten inspannen om de allochtone raadsleden te behouden voor de lokale politiek en de fractie. Zoals gesteld verdient dit aspect naar mijn mening nader onderzoek.

Mogelijke oplossingen voor de aanhoudende versnippering

De omvang van de politieke versnippering van gemeenteraden blijft dus ook de huidige periode onverminderd groot. De verkiezingsuitslag van 2006 in dit opzicht heeft geen verandering teweeg gebracht in het politieke landschap van het lokaal bestuur.

Het aantal partijen dat actief is op lokaal niveau blijft onverminderd hoog. De fracties tellen gemiddeld iets meer leden dan in de vorige periode, maar een fractiegemiddelde van 3,6 is historisch gezien nog steeds erg laag. In de vorige raadsperiode (2002-2006) was de conclusie dat dit de bestuurbaarheid van een gemeente niet te goede komt. Daarnaast blijkt dat de lichte stijging van de omvang van de raadsfracties in de huidige raadsperiode weer bijna volledig teniet wordt gedaan door de tussentijdse afsplitsingen. Het gemiddelde daalt in de voor dit artikel onderzochte gemeenten (373) door dit effect naar 3,4. De politieke versnippering is dus in omvang nog net zo aanwezig als in de voorgaande raadsperiode. In deze raadsperiode heeft één op de drie gemeenten te maken met afsplitsingen, dat was in de vorige periode één op de vijf. Dat is wederom een explosieve groei. Deze tussentijdse afsplitsingen zorgen voor een extra versnippering tijdens de raadsperiode.

Als oplossing voor de versnippering gaven lokale PvdA-politici in grote meerderheid aan voorstander te zijn van het instellen van een kiesdrempel. Een andere manier om iets tegen de versnippering te doen, is het verkleinen van gemeenteraden. Een ruime meerderheid van de in 2003 ondervraagde PvdA'ers staat echter niet achter deze oplossing.



De tussentijdse afsplitsingen blijven een verschijnsel dat zorgen baart. Zonder afsplitsingen wettelijk te verbieden, kun je wel iets doen aan de financiële aspecten van afsplitsingen. Zo zouden deze tussentijdse afsplitsingen financieel sterk kunnen worden ontmoedigd door iets aan de vergoedingen te doen. Nu kunnen in veel gemeenten afgesplitste raadsleden, als nieuwe fractie, rekenen op dezelfde vergoeding als andere fracties. Dit betekent in de praktijk dat een tussentijds afgesplitst raadslid als het ware een *bonus* ontvangt voor het feit dat hij of zij een eigen zelfstandige fractie is gaan vormen. Hiertegen kan de gemeenteraad in de eigen verordening zelf iets ondernemen. Zo zou worden voorkomen dat slecht gedrag wordt beloond. Een uitzondering op deze maatregel zou mijns inziens moeten gelden voor die raadsleden die ook op eigen kracht, met voldoende stemmen in de raad gekozen zouden zijn.

Overigens bleek uit mijn onderzoek uit 2003 dat in het geval van afsplitsingen er nauwelijks iets, of zelfs niets, geregeld is in gemeenten. Het zou mij verbazen als dit op dit moment anders zou zijn. Men gaat er bij het opstellen van de verordeningen blijkbaar niet vanuit dat iemand zich tussentijds kan afsplitsen. Voor de komende raadsperiode zou het goed zijn hier meer aandacht aan te besteden en dit beter te regelen. De absolute stijging in de voor dit onderzoek onderzochte periode baart wat dit betreft genoeg zorgen.

Een aantal politieke partijen heeft zelf in haar bereidverklaring opgenomen dat wanneer iemand zich afsplitst, hij of zij de zetel moet laten terugvallen aan de partij. In de praktijk gebeurt dit echter nooit. Dit is immers niet wettelijk afdwingbaar en men moet in voorkomende gevallen een persoonlijk beroep op deze personen doen om de zetel af te staan. In het bijzonder kandidaatstellingscommissies moeten niet het electorale gewin maar kwaliteit en binding met de partij als uitgangspunt nemen. Aangezien de Kieswet niet over het begrip politieke partij spreekt, maar slechts spreekt over een gekozene, zal voor een verbod de wet moeten worden aangepast. Een zetel valt nu niet aan een partij bij afsplitsing, maar 'is' van een gekozene. Tenzij de volksvertegenwoordiger de zetel weer afstaat aan de partij, behoudt hij/zij de zetel in de raad. Een wettelijk verbod op tussentijdse afsplitsingen zou lijnrecht ingaan tegen de inhoud en geest van de Kieswet en lijkt ook politiek onhaalbaar.

Gemeenteraden kunnen zelf ook aan de slag om iets aan de gevolgen van de versnippering te ondernemen. Een strakkere spreektijd afspreken en een strengere voorzitter van de raad zijn mogelijkheden om iets te doen aan de gevolgen van de versnippering.

Voor een deel van deze oplossingen zijn wettelijke aanpassingen nodig. Het instellen van een kiesdrempel bij lokale verkiezingen is wellicht de meest vergaande variant. Voor een kiesdrempel moet in het parlement de Kieswet worden gewijzigd. Daarvoor lijkt op dit moment zeker geen politieke meerderheid te bestaan. Sterker nog, het instellen van een kiesdrempel staat haaks op de 'Haagse' ontwikkeling om het mandaat van de individuele volksvertegenwoordiger te vergroten.



Een tweede mogelijke oplossing, waar de wetgever eveneens voor nodig is, betreft het verkleinen van de gemeenteraden. Met de dualisering uit 2002 zijn gemeenteraden groter geworden. Wethouders maken inmiddels geen onderdeel meer uit van de raad. De omvang van de raad zou je terug kunnen brengen naar het niveau van vóór de verkiezingen van 2002. Dit kabinet heeft besloten om het wetsvoorstel dat het aantal zetels zou verkleinen in te trekken. De raad zou hierdoor in theorie gemiddeld tussen de drie en de zes leden kleiner kunnen worden. De drempel om in de raad te komen wordt door deze maatregel overigens ook automatisch iets hoger. Op provinciaal niveau heeft men dit wel doorgevoerd door het verkleinen van de Staten. Een drastische verkleining van de gemeenteraad is op dit moment politiek echter onhaalbaar.

JEAN FRANSMAN is politicoloog, politiek assistent van de minister van BZK en werkte onder meer voor het Centrum voor Lokaal Bestuur van de Wiardi Beckman Stichting.



D. PELS

Verticale democratie. Populisme en de noodzakelijke vernieuwing van de politiek

Populisme als uitdaging

Na elke verkiezing horen we het politici weer zeggen: ‘De kiezer heeft gesproken, en de kiezer heeft altijd gelijk’. Vervolgens blijkt helemaal niet zo duidelijk te zijn wat die magische figuur nu precies heeft gezegd, zodat ieder voor zich met de kiezersuitspraak aan de haal kan gaan. Op zijn best suggereren verkiezingsuitslagen een globale richting of tendens, maar er is altijd ruimte voor het partijdig bijbuigen van de zogenaamde ‘volkswil’. Dat wil zeggen dat er in de democratie altijd sprake is van touwtrekken om het politieke gelijk, dat niet per definitie wordt belichaamd door (de meerderheid van) het ‘volk’, maar pas tot stand komt in de wisselwerking tussen de volksstem en de interpretatie die volksvertegenwoordigers eraan geven (denk aan de uitdrukking: ‘de kiezer heeft gesproken, nu is de politiek weer aan zet’).

‘De kiezer heeft altijd gelijk’ is daarmee een typisch populistische uitspraak. Populisten geloven dat het volk de waarheid belichaamt, terwijl de bestuurlijke elite niet naar het volk luistert en daarom per definitie het politieke ongelijk aan zijn kant heeft. Voormalig LPF-Kamerlid Joost Eerdmans reageerde op het verwijt van populisme steevast met de riposte: ‘het is toch mijn vák om het volk na te praten?’ Ook Rita Verdonk hanteert de titel ‘populist’ als trotse geuzennaam: ‘In Den Haag is het een scheldwoord. Maar populisme betekent niet meer dan luisteren naar het volk. Dat is juist een groot goed’. Democratie valt in haar ogen samen met de heerschappij van de meerderheid. Ook VVD-erelid Frits Bolkestein mag graag herhalen dat het begrip populisme hem weinig zegt, want ‘populisten zijn gewoon parlementariërs die hun werk goed doen, namelijk het volk vertegenwoordigen’.

Een van de *mixed blessings* van het populisme is dan ook dat het democraten in spiegelbeeld duidelijk maakt wat democratie niet is: de heerschappij van het volk. Democratie valt niet samen met wil van de meerderheid, en de meerderheid heeft niet per definitie gelijk. Het verwarrende is dat populistten, in plaats van verklaarde tegenstanders ervan te zijn, het klassieke democratische gedachtegoed juist uitermate serieus nemen. Het zijn radicale democraten die vasthouden aan de letterlijke, oorspronkelijke betekenis van het woord democratie. Antipopulistische democraten komen daarmee voor een dilemma te staan: moeten zij ophouden dit universele hoerawoord te gebruiken en iets anders verzinnen? Moeten zij soms ophouden democraten te zijn?

Mijn voorkeur is om deze ongemakkelijke nabijheid van het populisme juist te exploiteren en het begrip ‘democratie’ op een nieuwe manier in te vullen. Ons huidige parle-

mentaire stelsel is nog te veel schatplichtig aan resten van de oerdemocratische illusie van de ‘volksmacht’ of het ‘zelfbestuur’. Het beginsel van de volkssoevereiniteit klinkt nog steeds door in de constitutionele zelfopvatting van het parlement als de hoogste macht in de staat en van de gemeenteraad als ‘hoofdmacht’ van het lokale bestuur. Nationaal zelfbestuur en behoud van de eigen soevereiniteit zijn bovendien prominente thema’s geworden van rechts én links tegen de vermeende dreiging van de Europese integratie en de economische en culturele globalisering. Zolang de echo’s van dit klassieke soevereiniteitsbegrip nog weerklinken, zal ook de ‘normale’ democratische politiek populistische trekken blijven vertonen.¹

De linkse populist Obama zegt het zijn illustere voorganger Lincoln na: ‘Government of the people, by the people, for the people’. Maar dat is op zijn best een naïeve bezweringformule en op zijn slechtst een gevaarlijke illusie. Een volksregering bestaat niet, en idealen als ‘zelfbestuur’, ‘volksmacht’ of ‘volkssoevereiniteit’ verhullen gemakkelijk dat de macht altijd wordt uitgeoefend door een elite van vertegenwoordigers van het volk. Democratisering in letterlijke zin leidt tot nivellering, heerschappij van de middelmaat en meerderheidstirannie. Wie een volksregering najaagt ervaart gemakkelijk in een populistische aanbidding en nabootsing van het gezonde volksgevoel. Zowel de linkse als rechtse dictaturen van de twintigste eeuw noemden zichzelf graag ‘volksdemocratieën’: een pleonasme dat een slecht politiek geweten moest verhullen.

De kern van het gevaar en van de illusie is dat men streeft naar ‘volksseenheid’, naar een politieke en culturele identiteit tussen regeerders en geregeerden, in de autoritaire traditie van Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau en Carl Schmitt. Het volk spreekt uit één mond. De kloof tussen burgers en bestuur moet worden opgeheven. De politieke arbeidsdeling moet worden afgeschaft. De elite van beroepspolitici jaagt volgens populistten alleen haar eigen belangen na, en moet worden vervangen door directe mandatarissen van het volksbelang. De ‘wil van allen’ is immers wet, en gekozen vertegenwoordigers moeten niets anders zijn dan gedweë uitvoerders van deze ultieme beweegkracht in de politiek.

Verticale democratie

Vaak zoekt men het principiële verschil tussen populistische en vertegenwoordigende democraten in het feit dat de eersten geloven in de mogelijkheid van directe, onbemiddelde volksvertegenwoordiging, terwijl de laatsten zweren bij indirecte representatie, met name via de filtermechanismen van de politieke partij en de politieke consensusvorming in het parlement. SP-Kamerlid Van Bommel zegt het letterlijk: ‘De soevereiniteit is eigendom van het volk, niet van het parlement’. Maar er blijft een gevaar schuilen in de suggestie van eenheid en ondeelbaarheid die uitgaat van het klassieke essentialistische soevereiniteitsbegrip. In een werkelijk pluralistische en liberale democratie is de soevereiniteit opgesplitst in een aantal machten en tegenmachten die elkaar in evenwicht houden (*checks and balances*), zonder dat één ervan kan worden aangewezen als de diepste kern of oorsprong van alle andere.



Die opbreking van de soevereiniteit vindt niet alleen plaats in het horizontale vlak, dat wil zeggen in de vorm van de *trias politica* (de scheiding tussen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende machten), van bredere ‘domaniale’ scheidingen als die tussen kerk en staat of staat en markt, of in de vorm van de traditionele politieke links-rechts-verdeling. Daarnaast kent de pluralistische democratie een verticale dimensie, waarin het functionele onderscheid en de wisselwerking tussen ‘top’ en ‘basis’, tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden centraal staat. De democratische politiek wordt dus niet alleen gekenmerkt door horizontale verschillen tussen institutionele functies en domeinen, maar ook door verticale verschillen tussen politieke professionals en burgers: zij combineert de relatieve autonomie van domeinen met de relatieve autonomie van vertegenwoordigende niveaus.² Ook in deze verticale dimensie (de beruchte ‘kloof’ tussen politici en burgers of tussen elite en massa) is er sprake van machtscheidingen en machtsbalansen, en dus van productieve belangentegenstellingen en conflicten.

Zelfs de meest democratische democratie kan geen directe volksheerschappij zijn, maar is altijd een heerschappij van elites. Zonder krachtige elites en levendig leiderschap is elke democratie ten dode opgeschreven (‘zonder visie komt het volk om’, zoals Den Uyl het bijbelboek *Prediker* graag citeerde). De democratie is juist het stelsel waarin elites en leiderschap zich in de grootste vrijheid kunnen vormen. Zij koestert de aristocratie van het talent. Dat wil zeggen dat zij zoveel mogelijk gewone mensen de kans geeft op basis van eigen verdienste en in een eerlijke concurrentie tot de elite van ongewone mensen toe te treden. Maar dit mechanisme van politieke selectie roept onvermijdelijk nieuwe machten en belangen in het leven. Elke elite zal de neiging vertonen om zich in te graven in de macht en zijn positie en privileges voor nieuwkomers af te sluiten. Oude regenten kunnen worden afgezet, maar daarvoor komen nieuwe in de plaats die na verloop van tijd op hun beurt regenteske neigingen gaan vertonen. Dat is echter geen reden voor pessimisme en apathie, maar juist voor optimisme en engagement. Want het is telkens weer de moeite waard om de zittende politieke klasse door ambitieuze nieuwkomers en uitdagers te vervangen.

Het populisme stelt ons in dit opzicht voor een dubbele uitdaging. Populisten spelen tegelijkertijd in op de behoefte aan meer geprofileerd leiderschap in de politiek, aan een zelfbewuste elite die ‘de weg wijst’ en het ‘voordoet’,³ als op de even sterke behoefte aan een ruimere volksinvloed op beleid en bestuur. Het leiderschapsprobleem wordt in autoritaire richting vertaald: de leider wordt geacht de volksstem onmiddellijk tot uitdrukking te brengen, zonder de omwegen van partij en parlement. Zodoende kan het model van een autoritaire ‘leiderschapsbeweging’ ook worden ingezet tegen de zittende elite en het gevestigde partijenkartel. Populisten profiteren daarbij van een systematische onduidelijkheid: is het het volk of de tribuun van het volk die spreekt? Terwijl de politieke leider een centrale rol speelt als woordvoerder en aanvoerder, wordt die ‘elitaire’ spitspositie tegelijkertijd ontkend en onzichtbaar gemaakt: het volk spreekt de politieke waarheid, en de leider fungeert slechts als het mondstuk daarvan.

Vanwege de voor de hand liggende associaties met de fascistische leiderschapsbewegingen uit de jaren dertig is deze hele kwestie lange tijd vooral door linkse democraten intellectueel verwaarloosd. Maar zodra de functie van leiderschap wordt losgemaakt van de autoritaire gedachte van de directe en eenduidige volkswil, kan zij heel goed worden geïntegreerd in een meer pluralistisch model van democratische vertegenwoordiging. Hoewel de politieke leiders door het volk worden gekozen, staan zij vanaf dat moment op een professionele afstand van hun achterban, met wie zij een soms spanningsvolle interactie aangaan, en die zij ook moeten kunnen (en durven) tegenspreken. Het verschil tussen indirecte en directe vertegenwoordiging is dan ook niet zo principieel als traditionele democraten doen voorkomen: ook een meer op personen gericht stelsel houdt in die zin niet op een vertegenwoordigende democratie te zijn.

De ‘representatieve kloof’ tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden is met andere woorden even noodzakelijk als gevaarlijk. De politieke elite kan altijd degenereren tot een regenteske oligarchie die kleeft aan het pluche, privileges verzamelt en via een gesloten circuit de belangrijkste bestuursposities bezet en verdeelt. In die dreiging van corruptie van de macht ligt de ‘andere helft’ van de dubbele uitdaging van het populisme. Terwijl een ‘elitetheorie van de democratie’ nodig is om in te gaan tegen de populistische waan van de volkseenheid, kan juist de anti-elitaire of ‘anti-politieke’ inslag van het populisme worden gemobiliseerd als tegenwicht tegen de oligarchiseringstendens die alle politieke elitevorming kenmerkt. Dat wil zeggen dat de populistische tegenstelling tussen ‘gevestigden’ en ‘buitenstaanders’ niet moet worden gezien als wezensvreemd en bedreigend voor de democratie, maar juist beter moet worden geïnstalleerd en geïntegreerd in het bestaande politieke bestel.

Die ‘populistische spanning’ houdt niet alleen de elites bij de les, maar biedt ook een permanente opening voor politieke buitenstaanders en vernieuwers. Als de elite- of leiderschapsfuncties aan de ‘bovenkant’ van de democratie sterker worden geprofileerd, moeten bij wijze van contragewicht ook de populaire of plebiscitaire functies aan de ‘onderkant’ worden versterkt. De politieke elite moet meer ruimte scheppen om zichzelf te laten tegenspreken en te vetoën door het volk. De burger/kiezer moet op zijn beurt erkennen dat hij niet de waarheid in pacht heeft, maar vertegenwoordigers nodig heeft met inspirerende vergezichten die hem/haar kunnen (ver)leiden tot een beter inzicht in het algemeen belang. Het is deze soms moeizame wisselwerking tussen politieke professionals en politieke leken ‘over de kloof heen’ die het hart uitmaakt van het democratisch proces.⁴

Personen versus partijen

Hoe kan de verticale democratie verder worden uitgebouwd en de wisselwerking tussen politieke elite en burgers worden geïntensiveerd? Het populisme is niet alleen uitdagend omdat het de verticale lijn van de democratie sterker accentueert, maar ook omdat het pertinente suggesties bevat voor een ander kiesstelsel en voor vernieuwing van de politieke cultuur. Meer nog dan referenda, burgerinitiatieven e.d., die ook wor-



den omarmd door sommige gevestigde partijen, spitst die vernieuwing zich toe op een constitutionele verankering van een verdere personalisering van de politiek. Deze 'personendemocratie' wordt bij voorkeur vormgegeven via directe verkiezingen van uitvoerende gezagsdragers op de drie belangrijkste bestuurlijke niveaus: die van de gemeente, de provincie en de nationale overheid. Dit individualistische en directe representatiebeginsel lijkt te botsen met het beginsel van de indirecte vertegenwoordiging via politieke partijen, dat voor traditionele 'parlementaire' democraten nog steeds geldt als het wezen van de representatieve democratie.⁵

Directe verkiezingen en een verdere personalisering van de macht kunnen de verticale democratie echter zowel 'bovenlangs' als 'onderlangs' versterken. Enerzijds worden leiderschapsfuncties daardoor duidelijker geprofileerd, en wordt het dualisme tussen de uitvoerende macht (van de burgemeester, de provinciecommissaris en de minister-president) en de controlerende macht (van gemeenteraden, Provinciale Staten en de Tweede Kamer) verder verdiept. De beste manier om dit dualisme tussen leiderschaps- en controlefuncties te markeren is immers om beide machten uit te rusten met een afzonderlijk kiezersmandaat. Maar deze verticale functiescheiding, hoe belangrijk ook, markeert 'slechts' een nieuwe, scherpere machtsbalans binnen de politieke elite zelf (bijvoorbeeld tussen burgemeester en gemeenteraad, of tussen regering en parlement). Daarnaast is het zaak om de wisselwerking tussen de politieke elite als geheel en het 'volk' meer inhoud en spanning te geven.⁶ Directe verkiezingen van gezagsdragers bieden ook in dit opzicht perspectief, omdat de kiesmomenten worden vermenigvuldigd, de herkenbaarheid van politici wordt vergroot, en burgers vanwege het persoonsgerichte en mediamedie karakter van deze verkiezingen massaler bij het politieke proces kunnen worden betrokken.⁷ Op die manier worden twee democratische vliegen in één klap geslagen.

De 21minuten-enquête van 2007 constateerde dat er onverminderd behoefte bestaat bij burgers aan een grotere zeggenschap over het politieke proces.⁸ 57% van de respondenten meende onvoldoende invloed te hebben op het bestuur. Hetzelfde onderzoek liet bovendien zien dat een meerderheid voorstander was van meer directe vormen van democratie in de vorm van referenda, de rechtstreeks gekozen burgemeester en dito minister-president. Voor veel kiezers is het blijkbaar duidelijk dat de klassieke parlementaire partijen niet het enig schakelmechanisme vormen tussen burger en bestuur; en dat zij niet het monopolie bezitten op politieke communicatie, scholing en rekrutering. Niet voor niets was de belangstelling voor de sterk gepersonaliseerde en gemediatiseerde Amerikaanse presidentsverkiezingen ook in Nederland intens. Het is dan ook de moeite waard om te overwegen hoe het bestaande partij-parlementaire stelsel kan worden verdiept met plebiscitaire elementen en een meer persoonlijke stijl van politiek bedrijven.

Kritiek op het partijstelsel is onverminderd actueel.⁹ Sinds enkele decennia is er sprake van een afnemende identificatie met politieke partijen, die zich onder meer uit

in gestaag dalende ledentallen.¹⁰ Tegenwoordig is minder dan 2,5% van de bevolking partijlid, en slechts een klein percentage daarvan is politiek actief. Die kleine elite bepaalt in feite wie er volksvertegenwoordiger en bestuurder mag worden.¹¹ Strikt genomen zijn de ongeveer 160.000 leden van de drie huidige regeringspartijen goed voor nog geen drie Kamerzetels. De overige tachtig zetels worden geleverd door kiezers die nauwelijks invloed hebben kunnen uitoefenen op de kandidaatstelling van Kamerleden, en daarmee op de samenstelling van coalitie en kabinet. Partijkleur en partijlidmaatschap spelen daarnaast nog steeds een zwaarwegende rol bij benoemingen in het openbaar bestuur, volgens een ondoorzichtig afruil- en verdeelsysteem dat afbreuk doet aan artikel drie van de Grondwet: 'alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar'. Terwijl hun democratische legitimatie is verminderd, is de rekrutering voor publieke ambten in feite de dominante functie van politieke partijen geworden. Zoals de praktijk van coalitieonderhandelingen laat zien (en incidenten als de tussentijdse vervanging van Vogelaar door Van der Laan als PvdA-minister van Wonen, Wijken en Integratie), is het nog steeds gebruikelijk dat bewindslieden buiten de Kamer om door een kleine partijtop worden benoemd en ontslagen.

Welbeschouwd worden we in Nederland niet door volksvertegenwoordigers maar door partijvertegenwoordigers geregeerd. Natuurlijk is een liberale democratie geen éénpartijstaat, zijn de machten in de trias gescheiden, en is partijconcurrentie de grondslag van ons politieke systeem. Maar de monistische trek in ons staatsbestel is daarmee niet verdwenen. Zolang het beginsel van de volkssoevereiniteit organen zoals de gemeenteraad en het parlement aanwijst als leidend in staatsrechtelijke zin, kan het blijven fungeren als ideologisch voertuig van de partijdemocratie. Het zijn immers de politieke partijen die de leidende organen leiden. Onze democratie is in hoge mate een lijstjesdemocratie, waarin volksvertegenwoordigers en bewindspersonen niet door het volk maar door partijcomités worden gekozen. Een aantasting van de 'hoofdmacht' van de vertegenwoordigende organen ondergraaft daarom niet zozeer de vertegenwoordigende democratie zelf als wel de macht van deze gesloten partocratie.

Terwijl het vertrouwen in politieke partijen is afgenomen en hun ledentallen dalen, hebben ze zich tegelijkertijd steeds sterker afhankelijk gemaakt van financiering door de staat. Traditionele functies zoals de articulering van wensen en belangen van burgers, de formulering van maatschappijvisies en politieke idealen en het aanjagen van het publieke debat zijn deels overgenomen door andere actoren, zoals oude en nieuwe media en maatschappelijke instellingen en belangenorganisaties. Zo resteren voor de partijen alleen het monopolie op de rekrutering van volksvertegenwoordigers en de regisseursrol in het parlement en bij de samenstelling van de regering. Het politieke debat wordt aan banden gelegd door dichtgetimmerde regeerakkoorden, een monistische coalitiedwang en een collectivistische fractiediscipline, die vaak resulteren in hypocrisie en politieke koehandel.



Tegelijkertijd worden individuele politici steeds meer de focus van politieke identificatie en politiek vertrouwen – een proces dat zich zowel buiten als binnen de partijen afspeelt (denk aan de intrede van plebiscitaire elementen bij directe lijsttrekkers- en voorzittersverkiezingen).¹² Bij politici bestaat een groeiende behoefte om zich individueel te profileren, via talkshows, autobiografische boeken, persoonlijke websites en weblogs. Meer dan éénderde van de kandidaat-Kamerleden voerde in 2006 een voorkeurscampagne. Bij de kiezers ziet men een vergelijkbaar verlangen naar markante persoonlijkheden en leiderschap, dat zich onder andere uit in het toenemende gebruik van de voorkeurstem (met als voorlopige piek de 620.555 op Rita Verdonk uitgebrachte stemmen, waarmee zij VVD-lijsttrekker Mark Rutte in november 2006 in de schaduw stelde). Deze personalisering van het politieke vertrouwen (én het wantrouwen) wordt gefaciliteerd of zelfs afgedwongen door de media, die de partijen in toenemende mate vervangen als communicatiekanalen tussen burgers en bestuur. De beeldtechniek van tv en internet minimaliseert de afstand tussen kijker en bekeken, en schept een merkwaardige ‘intimiteit-op-afstand’ die het contact met de politieke personality doet lijken op de ontmoeting met een intieme kennis.¹³

De populistische politiek slaagt er tot nu toe beter in om de voordelen van die nieuwe media-directheid te incasseren dan de ‘oude’ politiek. Door haar scherpere profilering van personen sluit zij beter aan bij een individualiserende samenleving waarin de massamedia en de vermaaksindustrie tot belangrijke verbindende instituties zijn gaan behoren. Persoonsverkiezingen kunnen helpen om een ander soort politicus naar voren te laten treden: mensen met meer ambitie, durf en eigenzinnigheid, die meer charismatische leiderskwaliteiten tentoonspreiden (Obama’s op polderformaat). Deze nieuwe media-zichtbaarheid van politici kent vanzelfsprekend allerlei nadelen, zoals een nadruk op incidenten of een verplating van de inhoudelijke boodschap; maar zij kan ook een verrijking zijn van de vertegenwoordigende democratie. Een personendemocratie kan meer ruimte maken voor het politieke individualisme van zowel kiezers als gekozenen, die zich niet langer gebonden hoeven te voelen aan manieren waarop de gevestigde partijen de politieke ideeën en de politieke macht onderling verdelen. In die zin verdiept de personalisering het democratisch pluralisme: de politieke concurrentie wordt zowel binnen als buiten partijen sterker geïndividualiseerd.

De burgemeesterskwestie

Het is duidelijk dat hier het grote pijnpunt zit van het debat over democratische vernieuwing. Als hun functie als politiek communicatiekanaal steeds meer wordt overgenomen door de media, en politieke partijen ook wat betreft hun programmatische, agenderende en debatfuncties steeds meer terrein verliezen, rest alleen nog het monopolie over de rekrutering en selectie van volksvertegenwoordigers. Als ook deze functie verder wordt uitgehouden door directe verkiezingen en een verdere personalisering van de macht, lijkt het einde van de klassieke parlementair-politieke partij nabij, en stevenen we af op een politiek landschap met lossere formaties die meer ruimte bieden aan individuele opvattingen en verschillen in persoonlijke stijl. In het laatste deel van dit

betoog wil ik dit landschap iets meer in detail verkennen, waarbij mijn aandacht vooral uitgaat naar de vernieuwing van de lokale en de nationale democratie. Het tussenniveau van de provincie kan min of meer langs dezelfde lijnen worden ingevuld – waarbij hier wijselijk wordt afgezien van de vraag of deze bestuurslaag in een toekomstig staatsbestel nog wel een noodzakelijke functie vervult.

De spil van het debat op lokaal niveau wordt vanzelfsprekend gevormd door de direct gekozen burgemeester.¹⁴ PvdA-minister Guusje ter Horst, in haar tijd als eerste burger van Nijmegen nog een verklaard voorstander (net als indertijd PvdA-leider Wouter Bos), is op dit punt inmiddels 180 graden gedraaid. In haar Burgemeesterslezing van 2007 verdedigt zij met verve de collegiale, niet-politieke burgemeester die juist op grond van zijn benoeming door de Kroon het gezag geniet dat hem boven de partijen doet staan: deze zou het juiste vleugje ‘magie’ aan het ambt meegeven. Ter Horst constateert daarbij dat de Kroonbenoeming al verregaand is gedemocratiseerd: de voordracht van de vertrouwenscommissie is feitelijk doorslaggevend, zodat de burgemeester in de praktijk indirect door de raad wordt gekozen. De politieke variant van een ‘lokale regeringsleider’ past volgens haar niet in de Nederlandse politieke cultuur, die geen cultuur van leiderschap is maar van collegialiteit en compromisbereidheid.¹⁵

Bestuurders die boven de partijen staan en zich niet partijpolitiek afficheren hebben volgens Ter Horst meer kans om het vertrouwen van de bevolking te winnen. Maar die stelling kan natuurlijk ook worden omgedraaid: een direct kiezersmandaat kan het politieke vertrouwen en de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek juist intensiever vormgeven. Ter Horst verzwijgt bovendien ‘dat die partijen door handje-klap zelf besluiten welke bestuurders in welke steden er geschikt mogen zijn om boven hun eigen partijen te staan’, zoals het venijnige redactionele commentaar van NRC Handelsblad luidde.¹⁶ De Kroonbenoeming lijkt daarbij geen vereiste te zijn voor een onafhankelijke positie: juist de persoonsverkiezing kan de burgemeesterskandidaat de noodzakelijke autonomie verschaffen, ook wanneer hij lid is van een politieke partij. Dat de burgemeester een politieke kleur heeft is geen bezwaar, als het maar zijn eigen kleur is. Juist een door de raad gekozen burgemeester loopt het risico afhankelijk te worden van partijpolitieke verhoudingen en te veranderen in een soort ‘eerste wethouder’.

Een interessant voorbeeld werd nog vóór ‘burgemeesterscrisis’ van 2005 geleverd door de Maastrichtse burgemeester Gerd Leers – een verklaard pleitbezorger van sterker politiek leiderschap op gemeentelijke en andere bestuurlijke niveaus. Als de rechtstreeks gekozen burgemeester zou worden ingevoerd, zou hij de verkiezingen willen ingaan als onafhankelijke kandidaat met een eigen programma, zonder daarbij zijn CDA-achtergrond te verloochenen. Ook volgens Leers moest de burgemeester boven de partijen staan, met een eigen richtinggevende visie en een groter pakket aan bevoegdheden om die te realiseren. Hij wilde geen campagne voeren als zetbaas van het CDA, maar op grond van een persoonlijk mandaat en zonder coalitiegekonkel een eigen college vormen.¹⁷ Onmiddellijk stonden de Limburgse CDA-bonzen op hun



achterste benen. Hadden ze daarvoor zo hard gelobbyd voor een burgemeester van eigen politieke kleur? Ze konden na 22 maart 2005 opgelucht ademhalen.

Dezelfde Leers was coreferent bij de Burgemeesterslezing van het jaar daarop, die werd gehouden door de Leidse bestuurskundige (en partijgenoot van Ter Horst) Jouke de Vries. De Vries stelde vast dat het soortelijk gewicht van de burgemeester in de gemeentepolitiek zwaarder werd en daarmee zijn persoon steeds belangrijker, terwijl de democratische legitimatie voor die geprofileerde positie ontbrak. Met name in grote gemeenten, waar de burgemeester tevens korpsbeheerder en voorzitter van de veiligheidsregio was, zag men een verschuiving optreden van collegialiteit naar een bestuursstijl met meer presidentiële en charismatische elementen. De taken en bevoegdheden van de burgemeester namen toe naarmate hij een meer geprofileerde rol ging vervullen in kwesties van openbare orde en veiligheid, met name in de terrorismebestrijding en het voetbal- en uitgaansgeweld. Ook door de decentralisering van bestuurstaken (zoals zorgtaken onder de WMO) werd de positie van de gemeente versterkt. Bovendien werd de burgemeester steeds duidelijker zichtbaar in de city marketing, als ambassadeur van de stedelijke identiteit. Naarmate zijn representatieve taken groeiden, werd hij ook door de media als persoon prominenter voor het voetlicht gebracht.

De direct gekozen, 'politieke' burgemeester met een eigen programma en een eigen wethoudersteam had daarom volgens De Vries het logische sluitstuk moeten zijn van de Wet dualisering gemeentebestuur. Maar deze figuur was nu door minister Ter Horst 'levend begraven', waarbij het dubbele débaclé van de burgemeestersreferenda in Utrecht en Eindhoven in 2008 (waar de bevolking tweemaal kon 'kiezen' tussen twee vrijwel identieke PvdA'ers) haar een steuntje in de rug had gegeven. In de praktijk beleefden we echter al het einde van de traditionele carrièreborgemeester en de opkomst van de politieke burgemeester – en dat was een andere figuur dan de partijpolitieke burgemeester uit het verleden, die werd benoemd naar evenredigheid, via een subtiele evenwichtsoefening en onderlinge afruil tussen de belangrijkste politieke stromingen. Jammer genoeg waren het vooral populistische partijen die kritiek uitoefenden op de weinig democratische Kroonbenoeming en die pleitten voor eenhoofdige leiding en duidelijke verantwoording via rechtstreekse verkiezingen.¹⁸

'Geef de burgemeester terug aan de mensen', luidde dan ook het populistische motto dat Leers zijn reactie meegaf. Hij weigerde zich neer te leggen bij het feit dat de rechtstreeks gekozen burgemeester momenteel geen haalbare kaart was. Om een verbindingsschakel tussen beleidsvorming en uitvoering te zijn en een brug te kunnen slaan tussen samenleving en overheid was een nieuw soort moreel leiderschap vereist, dat werd gekenmerkt door betrokkenheid, integriteit, daadkracht en uitvoeringsbevoegdheid. Uiteindelijk was er volgens Leers maar één echte formele stap mogelijk om dit morele leiderschap te verankeren en te stimuleren. Vandaar zijn dringende oproep aan Den Haag: 'toon durf en haal de gekozen burgemeester uit de koelkast'.¹⁹

Kies de minister-president! Personaliseer het parlement!

Ook op nationaal niveau kan de verticale democratie worden uitgebouwd door de uitvoerende en de controlerende machten verder uit elkaar te trekken en ten opzichte van elkaar te verzelfstandigen. Een sterker dualisme tussen regering en parlement zou de wisselwerking tussen beide machten intensiveren, en zowel de slagkracht van de regering als de controlekracht van het parlement vergroten. Opnieuw kan die 'ontvlechting' het beste worden vormgegeven door de regeringsleider een eigen kiezersmandaat te verlenen. Behalve deze dualisering binnen de politieke klasse zou ook het bredere 'dualisme' tussen de politieke klasse als geheel en het 'volk' sterker moeten worden geïnstitutionaliseerd. De monistische strekking van de volkssoevereiniteitsgedachte wordt daarmee tweemaal doorbroken: de verdubbeling van kiezersmandaten maakt meteen aanschouwelijk dat de enkelvoudige volkswil een populistische fictie is.

Het kiesstelsel wordt daarmee zowel in 'presidentiële' als in plebiscitaire richting uitgebouwd. Op die manier haalt men de giftige angel uit het populisme en kunnen de democratische elementen ervan worden geïnstalleerd in het bestaande vertegenwoordigende stelsel. Een verdere personalisering van het parlement kan het dualisme met de uitvoerende macht verdiepen omdat Kamerleden een individuele democratische legitimatie verwerven en daardoor onafhankelijker kunnen opereren van (hun) politieke partijen. Die personalisering kan gestalte krijgen zonder het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging aan te tasten, bijvoorbeeld door de voorkeursdrempel te verlagen of zelfs geheel te slechten, de fractiediscipline af te schaffen, open voorverkiezingen voor leidende partijfuncties te organiseren en de vrije kandidaatstelling voor het parlement te bevorderen. Politieke partijen veranderen daardoor in losser georganiseerde kiesverenigingen en campagneorganisaties die niet zozeer zijn gegroepeerd rond uitgewerkte ideologische programma's als wel rond 'programmatische personen', volgens het model-Van Mierlo en het model-Fortuyn.²⁰

Het is daarom interessant om de aanbevelingen van de Nationale Conventie en het Burgerforum Kiesstelsel nog eens tegen het licht te houden, ofschoon de producten van deze 'speeltjes van Pechtold' inmiddels in een diepe bureaucratische la zijn verdwenen. Ook de Nationale Conventie constateerde dat parlement en regering teveel 'met de gezichten naar elkaar toe' stonden en de Kamer te sterk bestuurlijk gericht en te weinig generalistisch was. Regering en volksvertegenwoordiging moesten nadrukkelijker als macht en tegenmacht tegenover elkaar worden geplaatst, bijvoorbeeld door parlementaire themacommissies in te stellen met een eigen politieke agenda die de departementale indeling doorkruisten. Daarnaast vroeg de Conventie meer ruimte voor slagvaardig democratisch leiderschap, onder andere via een duidelijker profilering van de rol van de minister-president, die een bindende aanwijzingsbevoegdheid moest krijgen en het recht om ministers te benoemen en te ontslaan. Hoewel dit voor de hand lag, schrok zij er echter in laatste instantie voor terug om die leiderschapsrol vorm te geven via een zelfstandig mandaat voor een direct gekozen minister-president. Terwijl de ene helft van de Conventie meende dat 'pas de rechtstreekse verkiezing van



de minister-president de beslissing over de leiding van het kabinet (legt) daar waar het... behoort te liggen: in de handen van het volk', hield de andere helft staande dat directe verkiezingen onverenigbaar waren met de essentie van het parlementaire stelsel.²¹

Het Burgerforum kwam op zijn beurt tot de slotsom dat 'een versterking van de rol van de kiezer ten opzichte van de politieke partijen' een voorwaarde was voor herstel van het democratisch vertrouwen. Het stelde voor om de voorkeursdrempel geheel te slechten, zodat kiezers ofwel konden stemmen op een partij (door hun stem uit te brengen op de lijsttrekker en dus in te stemmen met de lijstvolgorde) of een voorkeurstem konden uitbrengen op een (andere) persoon. Het nieuwe stelsel zou zo tegemoetkomen aan de wens van de kiezer om niet alleen door een politieke partij maar ook door duidelijk geprofileerde Kamerleden vertegenwoordigd te worden. Door de verzwaring van de voorkeurstem zouden meer volksvertegenwoordigers een persoonlijk mandaat kunnen verwerven, en minder kandidaten via partijlijsten en op de slippen van de lijsttrekker de Kamer kunnen binnenkomen.²² Maar ook deze bescheiden aantasting van de gevestigde partijenmacht werd door het kabinet naar de prullenbak verwezen, omdat het een onwenselijke concurrentie tussen kandidaten van dezelfde lijst zou aanwakkeren en de stabiliteit van partijen zou schaden. In een redactioneel commentaar noemde NRC Handelsblad dit terecht een 'affront van de burger, aan wie dit kabinet geen enkel perspectief op bestuurlijke vernieuwing of democratische versterking toestaat... dit kabinet is bang van de burger'.²³

Nieuwe democratie

De Nederlandse democratie piept en kraakt onder achterstallig onderhoud. Maar de gedachte aan democratische vernieuwing lijkt dood en begraven. Zelfs Pim Fortuyn en zijn erven hebben daar tot nu toe weinig aan kunnen veranderen. Na de 'burgemeesterscrisis' van maart 2005 en het Europese referendum van juni 2005 wil geen van de grote partijen zijn vingers er nog aan branden. De regeringsverklaring van Balkenende IV rept er met geen woord over. De aanbevelingen van de Nationale Conventie en het Burgerforum Kiesstelsel werden zonder veel plichtplegingen terzijde gelegd. Een tweede Europa-referendum werd afgeblazen en PvdA-minister Ter Horst droeg de gekozen burgemeester definitief ten grave. Het débaclé werd in maart 2009 afgesloten met een tandeloos en nietszeggend rapport over parlementaire zelfreflectie.²⁴ De vertegenwoordigende democratie wordt door de politieke elite opnieuw vereenzelvigd met de heerschappij van de gevestigde politieke partijen. Er heerst koudwatervrees voor alles wat die heerschappij bedreigt, zoals rechtstreekse verkiezingen, scherpere vormen van dualisme, afzonderlijke mandaten voor gezagsdragers en een personalisering van de politieke macht.

Het populisme daagt de gevestigde parlementaire en partijendemocratie daarom op meerdere punten uit. Het dwingt democraten om zich rekenschap te geven van wat democratie niet is: de letterlijke heerschappij van en door het volk. Niet de volksmacht

maar scheiding en balanceren van machten vormen het hart van de democratie.²⁵ Zolang de volkspartijen nog een residu van deze klassieke soevereiniteitsgedachte omarmen, zijn zij zelf kwetsbaar voor de populistische verleiding. Omdat het populisme het leiderschaps- en eliteprobleem tegelijkertijd agendeert én negeert, dwingt het democraten om het elitaire karakter van de democratie zelfbewuster te formuleren. Maar omdat de politieke elitevorming altijd een schaduwzijde heeft van mogelijk machtsmisbruik, kan juist de anti-elitaire inslag van het populisme helpen om de wisselwerking tussen het 'volk' en zijn eigen vertegenwoordigers te intensiveren. Behalve via referenda en experimenten met internetdemocratie kan dit het beste geschieden door het partijstelsel voor een deel om te bouwen tot een personenstelsel, en burgers niet alleen de controleurs van de macht maar ook de uitvoerende machthebbers op alle niveaus rechtstreeks te laten kiezen. Op die manier wordt de 'horizontale' logica van het parlementaire stelsel in de 'verticale' lijn aangevuld met zowel presidentiële als plebiscitaire elementen. Dat is geen knieval voor het populisme die de vertegenwoordigende democratie op fatale wijze uitholt, maar een noodzakelijke verhoging en verdieping ervan.

DICK PELS is socioloog en freelance publicist. Voor zijn publicatie *'De geest van Pim. Gedachtegoed van een politieke dandy'* won hij in 2004 de Socrates-wisselbeker voor het meest urgente, oorspronkelijke en prikkelende Nederlandstalige filosofieboek van het voorgaande jaar.

NOTEN

- 1 Zie bijvoorbeeld de terloopse, als positief bedoelde mededeling: 'Regeren door het volk is de letterlijke betekenis van democratie' in de recente brochure *Handvest Verantwoordelijk Burgerschap* van het ministerie van BZK.
- 2 Dick Pels, *Het democratisch verschil. Jacques de Kadt en de nieuwe elite*, Amsterdam: Van Gennep 1993.
- 3 Het spoor van Pim Fortuyn wordt in dit opzicht gevolgd door een atypische CDA'er als Gerd Leers (zie zijn Thorbeckelezing 'Leiderschap in bange tijden', oktober 2005) en door neoconservatieven als Jaffe Vink ('Er moet een nieuwe elite opstaan', *de Volkskrant* 9-9-08). Zie ook Krijn van Beek & Marcel Ham (red.), *Gaat de elite ons redden? De nieuwe rol van de bovenlaag in onze samenleving*, Amsterdam: Van Gennep 2007.
- 4 Belangrijke voorlopers van deze optimistische elitetheorie van de politiek zijn J.S. Mill (*Considerations on Representative Government*, 1861) en Hendrik de Man (*Massa en leiders*, 1932). In onze tijd zijn de grote lijnen van dit democratische wisselwerkingsmodel te herkennen in de 'esthetische' politieke theorie van Frank Ankersmit, *Aesthetic Politics. Political philosophy beyond fact and value*, Stanford: Stanford/Cambridge UP 1997; idem, *Political Representation*, Standford: Stanford/Cambridge UP 2002, de sociologische 'veldtheorie' van Pierre Bourdieu, *Language and Symbolic Power*, Cambridge: Harvard UP 1991 en het model van de 'publieksdemocratie' zoals dat is ontwikkeld door Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge UP 1997.



- 5 Bijvoorbeeld Bart Tromp, 'Een partijloze democratie, of: het einde van de politieke partij?', *Socialisme & Democratie* 12 (2000) : 544-553; idem 'De crisis der partijen en enkele voorstellen deze te overwinnen', in Frans Becker e.a. *Politieke partijen op drift. Het vierentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, WBS/De Arbeiderspers 2003; Douwe Jan Elzinga 'De plebiscitaire democratie past niet bij Nederland', *Socialisme & Democratie* 1/2, 2007: p. 8-13.
- 6 Zie ook Frank Ankersmit, 'Politieke verantwoording in de "vrije staat"', *Waterstof* # 42, maart 2009 (www.waterlandstichting.nl).
- 7 Ook Mark Bovens en Anchrit Wille zien in persoonsverkiezingen een mogelijk tegenwicht tegen de overheersing van de 'diplomademocratie', omdat ook lager opgeleiden zich daardoor gemakkelijker in de politiek zullen herkennen: *Diploma Democracy. On the Tensions between Meritocracy and Democracy*, Utrecht/Leiden: NOW 2009. Liesbet van Zoonen laat daarentegen zien dat de ervaringen met persoonsverkiezingen (in dit geval van burgemeesters) gemengd zijn: *De direct gekozen burgemeester. Vier scenario's voor persoonlijke politiek*. Den Haag: Ministerie van BZK 2004.
- 8 Joop van Holsteyn, 'Al een halve eeuw wachten op verbetering', *NRC Handelsblad* 6 oktober 2007.
- 9 Bijvoorbeeld Peter Mair 'Populist Democracy vs Party Democracy', in Yves Mény & Yves Surel (eds) *Democracies and the Populist Challenge*, Houndmills & New York 2002; Frans Becker & René Cuperus 'De partijpolitieke paradox. Partijen tussen almacht en onmacht' in: Frans Becker e.a., *Politieke partijen op drift. Het vierentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam: Arbeiderspers/Wiardi Beckmanstichting 2003; André Krouwel 'Op weg naar een populistische democratie', in: ibidem.
- 10 Het slinkend ledenaantal van politieke partijen is sinds het midden van de jaren tachtig structureel. De meest recente cijfers laten zien dat per januari 2009 307.700 mensen lid waren van een politieke partij, 1716 minder dan in januari 2008. Plusjes waren er voor de SGP, de SP, de VVD en de Partij van de Dieren. D66 was in 2008 de grote winnaar met een groei van 20%. De regeringspartijen CDA, PvdA (de grootste verliezer) en CU stonden in de min. GroenLinks, in voorgaande jaren op lichte winst, leed in 2008 weer een netto verlies (bron: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen).
- 11 N. Baakman, 'De nomenklatoera in Nederland. Over het verschijnsel van partijpolitieke benoemingen', *DNPP Jaarboek 2003*, Groningen: RUG 2004.
- 12 Het is ironisch dat, zoals Gerrit Voerman opmerkt, de politieke partijen zelf een interessante proeftuin voor experimenten met directe democratie zijn geworden ('Plebiscitaire partijen? Over de vernieuwing van de Nederlandse partijorganisaties', *DNPP Jaarboek 2004*, Groningen: RUG 2005, p. 239). Recente empirische kritiek op de these van de personalisering vindt men bij J.J.M. van Holsteyn en R.B. Andeweg 'Niemand is groter dan de partij. Over de personalisering van de Nederlandse electorale politiek' in *DNPP Jaarboek 2006*, Groningen: RUG 2007. Zie ook J. Kleinnijenhuis, D. Oegema en J.H. Takens, 'Personalisering van de politiek', *DNPP Jaarboek 2007*, Groningen: RUG 2009. De inzet van deze laatste auteurs is om de negatieve connotaties van de personaliseringstendens te neutraliseren door te laten zien dat het allemaal zo'n vaart niet loopt. Intussen maakt hun onderzoek duidelijk dat er wel degelijk sprake is van een lichte trend naar grotere personalisering, waarbij de institutionele personalisering (bijvoorbeeld de organisatie van open lijsttrekkersverkiezingen in politieke partijen) vooraf lijkt te gaan aan personalisering door de media. Het moge duidelijk zijn dat mijn argumentatie vooral normatief van aard is en de personalisering verdedigt als optie voor verdergaande democratisering. Zie ook Liesbet van Zoonen, 'Personalisering van de politiek en de waan van de dag', *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2006*, Amsterdam: Boom 2006.

- 13 John Thompson, *Political Scandal. Power and Visibility in the Media Age*, Cambridge: Polity 2000; John Corner & Dick Pels (red.), *Media and the Restyling of Politics. Consumerism, Celebrity and Cynicism*, London: Sage 2003; Liesbet van Zoonen, *Entertaining the Citizen. When Politics and Popular Culture Converge*, Lanham & New York: Rowman & Littlefield 2005.
- 14 Zie ook Van Zoonen, *De direct gekozen burgemeester*.
- 15 Guusje ter Horst, 'De (on)zichtbare overheid' (11^e burgemeesterslezing, Den Haag, september 2007).
- 16 NRC Handelsblad 17 september 2007.
- 17 NRC Handelsblad 22 maart 2005.
- 18 Jouke de Vries, 'De terugkeer van de burgemeester' (12^e burgemeesterslezing, Den Haag, september 2008).
- 19 Reactie Leers op De Vries, september 2008.
- 20 Becker & Cuperus, *De partijpolitieke paradox*, 55; Hans van Mierlo, 'Naar een politiek zonder programma's (interview door Wout Woltz)', NRC Handelsblad 5 juli 1991; Dick Pels, *De geest van Pim. Het gedachtegoed van een politieke dandy*, Amsterdam: Anthos 2003.
- 21 Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21^e eeuw, Nationale Conventie, Den Haag, 2006.
- 22 *Met één stem meer keus. Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel*, Burgerforum Kiesstelsel, Den Haag, 2006. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van november 2006 werden 27 van de 150 parlementariërs met voorkeur gekozen, maar behalve Fatma Koser Kaya (D66) stonden zij allemaal al op een verkiesbare (partij)plaats.
- 23 NRC Handelsblad 30 april 2008.
- 24 D66-senator Hans Engels hekelde naar aanleiding van dit rapport nog eens de verstikkende monistische cultuur van de partijdemocratie, waarin de wetgevende en uitvoerende macht sterk met elkaar vervlochten zijn geraakt, en waarin het meerderheidsbeginsel is verworden tot een kwantitatief instrument voor machtsverwerving en machtsbehoud (NRC Handelsblad 26 maart 2009).
- 25 Roel In 't Veld, *De vloek van het succes. Over de ontwikkeling van democratie*, Amstelveen: Hogeschool INHolland 2007.



K. VERDEL

Opkomstbevordering à la Barack Obama

Het was stil op straat. Veel stiller dan normaal. Schijnbaar zat iedereen thuis televisie te kijken, nerveus over de uitkomst van de inmiddels ruim twee jaar durende strijd om het Amerikaanse presidentschap. Op z'n Hollands fietste ik met mijn vouwfietsje door de straten van Washington DC. Ik merkte dat ik steeds sneller begon te trappen. Ik wilde óók weten wat er gebeurde. Toch koos ik ervoor om op weg naar mijn eindbestemming een klein stukje om te rijden. Ik wilde weten hoe het er bij Pennsylvania Avenue 1600 uitzag, het beroemdste adres van Amerika: het Witte Huis. De straat bleek net zo leeg en verlaten te zijn als de rest van de stad.

Ik fietste door en stapte af bij het Mayflower hotel. Zoals zoveel gebouwen in DC kende dit hotel een meer dan imposante geschiedenis. Franklin D. Roosevelt werkte er aan zijn beroemde 'We have nothing to fear but fear itself' speech. Zijn opvolger Harry S. Truman woonde er in de eerste 90 dagen van zijn presidentschap. FBI-directeur J. Edgar Hoover lunchte er gedurende een periode van twintig jaar elke dag. President Kennedy's vermeende minnares Judith Campbell Exner gebruikte het hotel als uitvalsbasis om het Witte Huis binnen te glippen als Jackie Kennedy weg was. En om in diezelfde categorie te blijven: Monica Lewinsky verbleef in het hotel toen haar affaire met Bill Clinton in het nieuws kwam.

Voor mij zou het Mayflower hotel de geschiedenis ingaan als de plaats waarop ik samen met 1500 Democratische senatoren, leden van het Huis van Afgevaardigden, medewerkers van de Democratic National Committee en een aantal vrijwilligers en gasten in een van opwinding en verwachting zinderende zaal te horen kreeg dat Barack Obama tot de eerste zwarte president van de Verenigde Staten was gekozen. Het hotel moet nog lang nagestrild hebben van de enorme explosie van gejuich die losbarstte nadat bekend werd gemaakt dat Obama alle electorale stemmen van Californië had binnengesleept. Dat betekende dat hij formeel niet meer ingehaald kon worden door zijn Republikeinse tegenstander John McCain. We hadden gewonnen. 'Yes we can!' scandeerde de zaal al snel. We did it.

Hoogste opkomst ooit

69.498.215. Dat is het magische getal waarmee Barack Obama op dinsdag 4 november 2008 de verkiezingen won. Meer dan 69 miljoen Amerikanen hadden op hem gestemd. En om dat getal in de juiste context te plaatsen: er waren in totaal 131 miljoen Amerikanen die de gang naar de stembus maakten op die memorabele dag in november, wat de hoogste opkomst ooit was. Obama haalde ruim 10 miljoen stemmen meer op dan John Kerry in 2004, en 19 miljoen meer dan Al Gore in 2000. De opkomst voor Obama was dus fenomenaal, wat zich eerder al voorzichtig had aangekondigd in

de enorme aantallen vrijwilligers die hij in de campagne op de been had weten te brengen: in de laatste drie weken van de campagne waren er meer dan acht miljoen mensen voor hem op pad. Als je dat vergelijkt met Nederland, dan komt het er ongeveer op neer dat voor elke vrijwilliger die voor de PvdA op de markt campagne voert, Obama er 60 had rondlopen.

De grote vraag die politieke partijen, bedrijven, organisaties en instellingen over de hele wereld zich na afloop van de Amerikaanse presidentsverkiezingen al snel stelden was: wat kunnen wij van Obama's campagne leren? Zo ook de Vereniging van Griffiers, die mij vroeg om uit te leggen wat Nederlandse politici en gemeenten van Obama kunnen leren in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2010.

Laten we beginnen met hoe het niet moet. Wat veel gebeurt is dat eerdergenoemde organisaties etc. de fout maken dat ze simpelweg de leukste en makkelijkste communicatiemiddelen van Obama overnemen en dus gezellig op internet gaan zitten. Ze melden zich vrolijk aan op sociale netwerksites als Facebook en Twitter en denken dat ze dan klaar zijn. Een campagne begint echter altijd met strategie, en daar zoek je dan de passende communicatiemiddelen bij. Niet andersom.

Obama's strategie

Om het succes van Obama's campagne te begrijpen en er echt lessen uit te trekken, is het dus noodzaak om eerst naar zijn strategie te kijken. Die bestond uit drie punten:

- 1 Eigenaarschap van de veranderingsboodschap
- 2 Focus op de economie
- 3 Geruuststellen kiezers

Het eerste punt lijkt heel erg logisch, want na acht jaar Bush wilden alle Democraten natuurlijk dat er verandering (change) kwam. Toch was het een zeer bewuste keuze, die bijvoorbeeld niet door Hillary Clinton werd gemaakt. Clinton had er in haar campagne voor gekozen om de nadruk te leggen op haar ervaring en haar vermogen om het land te leiden. Haar strategie sloeg de stap van 'verandering' over, juist omdat elke Democraat voor verandering zou staan: dat was volgens haar dus niet noodzakelijk meer om specifiek te benoemen.

Barack Obama, die zich moest afzetten tegen de frontrunner die Hillary Clinton lange tijd was, probeerde van het begin af aan duidelijk te maken dat de ervaring waar Hillary zo mee pronkte, juist een zwakte was: ze zat al zolang in het politieke centrum van de macht, dat ze niet erg veranderingsgezind zou (kunnen) zijn. Voor echte verandering moesten mensen op Obama stemmen. Dat Obama overal sprak met bordjes 'Change' onder zijn spreekgestoelte, was dus geen toeval. Toen Hillary er achter kwam dat Obama succes had met deze boodschap en probeerde het thema verandering naar zich toe te trekken, veranderde Obama's boodschap naar: 'Change we can believe in.'



wat een subtiele uithaal was naar de geloofwaardigheid van Hillary Clinton als ‘agent of change’.

De keuze voor de economie als belangrijkste thema was ook een voltreffer. Lange tijd was het in de VS over nationale veiligheid gegaan. De oorlog in Irak en de ‘war on terror’ stonden lange tijd bovenaan in de onderwerpen waar het Amerikaanse publiek zich mee bezig hield. Obama’s campagneteam had echter tijdig ingezien dat de economie er niet goed voor stond en door daar op te focussen en de verkiezingen derhalve dusdanig te ‘framen’ dat dit hét verkiezingsonderwerp zou zijn, sloeg hij weer een slag.

Tenslotte moest Obama de kiezers nog geruststellen. Hij was immers relatief jong, onbekend en onervaren. Hij moest dus laten zien dat hij de juiste eigenschappen bezat om de nieuwe Commander-in-Chief van de Verenigde Staten te worden. Daarom koos hij er in de campagne voor om op waardige wijze speeches te houden, en was er weinig ruimte voor frivoliteit en grappige campagnestunts. Die pasten immers niet bij een belangrijk leider.

Deze drie strategische keuzes stonden aan de basis van Obama’s campagne en zijn zeer bepalend geweest voor de bepaling van de tactiek en de keuze van de juiste communicatiemiddelen. De belangrijkste les voor een ieder die Obama’s succes wil kopiëren is dan ook basaler dan basaal: bepaal voordat je mee gaat doen wat je strategie is. Het klinkt te simpel voor woorden, maar je staat nog gek te kijken als je ziet hoeveel mensen een campagne beginnen zonder dat ze een duidelijke strategie bedacht hebben. Elke campagne moet beginnen met het schetsen van de context, het bepalen van je doelstellingen, het maken van een SWOT-analyse (sterkten, zwaktes, kansen en bedreigingen), het opstellen van een strategie en dan pas volgt de inzet van communicatiemiddelen.

Obama’s tactiek

De volgende stap die Obama’s campagneteam zetten was het kiezen van de juiste tactiek. Die bestond uit vier elementen:

- 1 Uitbreiden van de electorale kaart
- 2 Creëren van een beweging
- 3 Omarmen technologie
- 4 Wijzigen van de kiezers

Ook hier was weer goed over nagedacht. Voorheen werd er bij presidentsverkiezingen door zowel Republikeinen als Democraten vooral ingezet op de zogeheten ‘swing-states’. Dit zijn staten waar het er elke keer weer om spant welke twee van de partijen er gaat winnen. Bij voorgaande verkiezingen werd er daarom door de Democraten op slechts 7 tot 9 staten ingezet waar echt agressief campagne werd gevoerd. Het gros van het geld en de mensen werd daar naartoe gestuurd. Onder leiding van partijvoorzitter Howard Dean was dat dit keer anders: hij zette in op de ‘50-State Strategy’, waarbij er onder het motto ‘We zijn er voor heel Amerika’ campagne werd gevoerd in alle 50

Amerikaanse staten, plus het District of Columbia (DC). Deze tactiek was er een van verdeel en heers: door middelen naar staten te sturen die zeker naar de Republikeinen zouden gaan, moesten de Republikeinen noodgedwongen ook campagne voeren in die staten, al was het maar om verrassingen te voorkomen.

Het creëren van een beweging had als basis dat Obama zich wilde afzetten tegen het meest beroemde adagium van George W. Bush: 'You're either with us, or against us.' Na de aanslag op 9/11 deelde Bush de wereld al snel in twee kampen in; je had de good guys en de bad guys, meer niet. De wereld was zwart-wit, er was geen ruimte meer voor grijs. Obama redeneerde juist dat er heel veel problemen in niet alleen Amerika, maar ook in de rest van de wereld zijn, die we alleen samen op kunnen lossen. De slogan 'Yes we can' was daar een directe afgeleide van, waarin het woordje 'we' centraal staat. Ook dat was nog een verschil tussen Obama en Hillary. Zij had het de hele tijd over 'ik'. 'Ik ben geschikt om jullie leider te zijn', zei ze bijvoorbeeld. Obama had het juist over 'wij'. 'Change we can believe in. Yes we can'.

De keuze om voluit gebruik te maken van de technologische ontwikkelingen die er nu zijn, was natuurlijk ook een gouden greep. En het hielp heel erg dat Chris Hughes en Larry Page van Facebook en Google zich aan Obama's zijde schaarden. Zo kon hij gebruik maken van alle kennis en technologie die deze twee bedrijven in huis hadden. Maar belangrijker dan dat, was de keuze voor de aanwezigheid op de juiste plaatsen in de online markt. Het was voor Obama gezien zijn strategie heel logisch om zich in online sociale netwerken te begeven. Zijn boodschap dat 'we' samen problemen moesten proberen om problemen op te lossen duidde op de noodzaak van een gemeenschappelijke aanpak. Het actief gebruik maken van online social communities is dan een logische stap, want daar zitten ook gemeenschappen van mensen die als groep iets doen, vinden, willen of zijn. De puzzelstukjes van boodschap en middel pasten daar dus perfect in elkaar. Voor McCain was het veel minder logisch om actief gebruik te maken van sociale netwerken, want de Republikeinen stonden veel meer voor een individuele aanpak (eigen verantwoordelijkheid, 'self-made men').

Het wijzigen van de kiezersbasis is een van de meest belangrijke tactische inzetten geweest in de campagne. Obama besloot al vooraf om drie kiezersgroepen expliciet op te zoeken: jonge kiezers, nieuwe kiezers en de groep kiezers die uit cynisme over de politiek al heel lang niet gestemd had. Achteraf zou blijken dat het inderdaad juist deze groepen waren die een veel hogere opkomst dan normaal vertoonden. Op de lange termijn kan met name het activeren van jonge kiezers een grote impact hebben: kiezers die zich op jonge leeftijd al in het Democratische kamp scharen, gaan bij wijze van spreken een heel leven mee als Democratische kiezer. Obama gebruikte drie hoofdtechnieken om deze nieuwe doelgroepen te bereiken: internet/telefonie, canvassen en doelgroepenbeleid. En hier wordt het pas echt interessant voor politici en gemeenten in Nederland.



Persoonlijke benadering

Het gebruik van internet, canvassen (het letterlijk van deur-tot-deur gaan) en doelgroepenbeleid hebben allemaal één grote gemene deler: een persoonlijke benadering. Hoe persoonlijker je kiezers benadert, hoe meer succes je hebt. Dat is dan ook de reden dat er al vanaf het verlies van John Kerry in 2004 eerst duizenden en later zelfs miljoenen mensen op pad werden gestuurd door de Democraten om bij zoveel mogelijk mensen aan te bellen en om steun te vragen. Zo werden niet alleen steeds meer kiezers geregistreerd, maar werden er ook nieuwe vrijwilligers geworven van waaruit de beweging die uiteindelijk voor Obama op pad was langzaam ontstond.

De beste manier om kiezers te benaderen is altijd: zo persoonlijk mogelijk. In theorie zou de kandidaat zelf alle kiezers moeten spreken. Dat is in de praktijk natuurlijk onmogelijk. Het een-na-beste is om zogeheten surrogaten op pad te sturen: mensen die namens de kandidaat in gesprek gaan met kiezers. Dat is dus wat je met canvassen doet, en wat je nu ook in Nederland steeds vaker ziet gebeuren. Met name de PvdA is daar de laatste jaren steeds verder mee aan de slag gegaan. Die partij gebruikt inmiddels zelfs het VoteBuilder databaseprogramma dat ook Obama gebruikte in zijn canvascampagne. Als er zelfs niet genoeg mensen zijn om van deur tot deur te gaan, dan is de volgende stap dat je mensen belt, of als dat niet lukt dat je mensen een e-mail stuurt. Die moet altijd zo persoonlijk mogelijk zijn. Dat betekent dat er in de aanhef dus staat: 'Beste Jan', in plaats van 'Beste kiezer'. De afzender is bij voorkeur ook niet mailing@partijnaam, maar een echte persoon, die als je reageert ook echt zelf terugmailt.

Doelgroepenbeleid is ook enorm belangrijk in campagnes. In Nederland doen we nog wel eens moeilijk over het richten van campagnes op specifieke bevolkingsgroepen. In Amerika is dat wel anders, daar zijn complete afdelingen die zich alleen maar bezighouden met het benaderen van Latijns-Amerikaanse, Joodse, Afrikaans-Amerikaanse, homoseksuele en andere relatief eenvoudig te categoriseren groepen kiezers. Ze worden in hun eigen omgeving, in hun eigen taal en op eigen culturele wijze toegesproken, om wederom die persoonlijke band zo sterk mogelijk te maken. Ook na de campagne zet dit soort doelgroepenbeleid zich gewoon voort. De campagnecoördinator voor Latijns-Amerikaanse kiezers van de Democratische partij is tegenwoordig Director Latin-American Outreach in het Witte Huis.

De filosofie achter doelgroepencampagnes is heel simpel: als je voor wat dan ook wordt benaderd door iemand in wie je jezelf om welke reden dan ook kunt herkennen, dan ben je eerder geneigd om iets te kopen/doen/willen/vinden dan wanneer dat niet het geval is. De conclusies die hieruit volgen zijn eenvoudig: als politici succes willen boeken bij de gemeenteraadsverkiezingen is er veel te winnen door een zo gericht mogelijke campagne te starten en zoveel mogelijk te canvassen. Voor gemeenten die de opkomst willen proberen te bevorderen is het zaak om kiezers eveneens zo persoonlijk mogelijk te benaderen. Generieke opkomstbevorderende campagnes sorteren nauwe-

lijks effect, omdat ze mensen niet persoonlijk ‘raken’. Je moet mensen goed laten weten wat hun eigen rol en belang bij de verkiezingen is.

The message

Terug naar Obama. De belangrijkste elementen uit strategie en tactiek zijn inmiddels behandeld. Wat daar nog bij komt is de boodschap (message). Ook hier weer vier centrale punten:

- 1 Eenheid
- 2 Hervorming
- 3 Eerlijkheid
- 4 Hoop

De eenheidsboodschap was een hele aparte, omdat Obama’s bekendheid en populariteit daarmee begon. In 2004 was hij als relatief onbekende jonge Democraat de keynote speaker bij de Democratische Conventie. Zijn boodschap ‘There are no red states, there are no blue states, there is only the United States’ sloeg in als een bom en resoneerde dusdanig dat hij al vanaf 2004 werd getipt als mogelijke presidentskandidaat. In zijn allerlaatste speech aan de vooravond van de verkiezingen in 2008 herhaalde hij in feite zijn conventiespeech weer, soms zelfs in exact dezelfde bewoordingen. De campagne was full-circle gekomen, hij was ‘on message’ gebleven. Ook dat is een belangrijke les voor Nederland: als je een campagnestrategie gekozen hebt, wijk daar dan niet vanaf, tenzij je echt niet anders kunt omdat de situatie nu eenmaal is veranderd. De boodschap van eenheid kwam overal terug. Niet alleen in speeches, maar dus ook in slogans als ‘Yes we can!’

Hervorming was een punt dat direct samenhang met de boodschap van verandering. In Amerika was voortdurend de slogan ‘A vote for McCain is more of the same’ te horen. Ook zag je soms wel eens borden met de tekst ‘McSame’. Die boodschap ging verder dan alleen het afzien van een keuze voor weer een Republikeinse president. Het ging ook om de manier van politiek bedrijven die anders moest. Washington had gefaald, zo was het idee bij velen. Net zoals in Nederland veel mensen ‘de politiek’ zat zijn. Keer op keer hamerde Obama er dan ook op dat hij niet zoals het establishment in Washington DC zou zijn. Hij presenteerde zich als outsider die hervorming naar de hoofdstad zou brengen. Dat hij relatief jong was (dus ‘nieuw’) hielp mee om dat beeld zo sterk mogelijk te krijgen. Hervormingsgezinde politici hebben er dus belang bij om hun hervormingsboodschap indien mogelijk niet alleen in woord maar ook in beeld uit te dragen.

Een ander punt dat – zo zouden veel kiezers in Nederland cynisch zeggen – veel politici in Nederland onbekend voor zou kunnen komen, is eerlijkheid. De Obama-campagne koos ervoor om eerlijk te zijn tegen de kiezers, en uit te leggen dat er geen eenvoudige oplossingen zouden zijn voor de problemen waar Amerika mee wordt geconfronteerd. Het zou moeilijk zijn en blijven.



Die eerlijkheid werd direct gekoppeld aan de laatste boodschap, die van hoop en optimisme. Het verhaal werd al snel: het zal moeilijk zijn, en we zullen er samen uit moeten komen, dus laten we er met zijn allen de schouders onder zetten, want we willen het anders en het kan anders. Deze optimistische boodschap was onder andere gericht op de groep kiezers die uit cynisme al lange tijd niet had gestemd. Zij waardeerden de eerlijkheid en de hoop die uit Obama's boodschap sprak en lieten zich in grote getalen overtuigen.

Jongeren over de streep

De hoogste opkomst onder kiezers was uiteindelijk echter niet zozeer te zien bij die laatste groep kiezers, maar bij jongeren, zwarte vrouwen, Latijns-Amerikaanse stemmers en Aziaten. Precies de groepen waarop de doelgroepencampagne zich had toegeespt. Met name bij zwarte kiezers (95% daarvan stemde op Obama) en Latijns-Amerikanen (67% voor Obama) was de winst in zowel relatieve als absolute cijfers enorm.

Jongeren waren in totaal goed voor twee derde van de 15% extra stemmen die Obama ophaalde in vergelijking met John Kerry vier jaar eerder. Daar zat meer achter dan de online campagne, de boodschap, het idealisme en de afkeer van George Bush. Twee centrale woorden die jongeren meer dan wat ook over de streep hebben getrokken zijn vertrouwen en verantwoordelijkheid.

Je ziet het bij elke verkiezing: politici willen jongeren zo gek krijgen om op hen te stemmen en roepen dus van alles om jongeren aan zich te binden. Op het moment dat jongeren geïnteresseerd raken en zich melden met de vraag: 'oké, wat kan ik voor je doen?', blijven de meeste politici het antwoord echter schuldig. Veel verder dan 'op me stemmen' komen ze vaak niet. Soms krijgen ze letterlijk nog wat flyers in handen gedrukt met de vraag om te helpen met campagne voeren, maar dat is het.

Obama is heel anders met jongeren omgegaan. Hij gaf ze echte verantwoordelijkheid in de campagne en daarmee ook vertrouwen. Dit was op elk niveau zichtbaar, maar laat zich het beste uitleggen in een voorbeeld op het uitvoerende niveau. Een van de technologische gadgets waar de Obama campagne gebruik van maakte was de Obama iPhone-applicatie. Daarmee konden mensen Obama-wallpaper instellen, ringtones downloaden en leuke filmpjes kijken. Daarnaast was het mogelijk om 25 telefoonnummers te downloaden van mogelijke kiezers die nog gebeld moesten worden. De melding daarbij was: 'let op, jij bent de enige die deze telefoonnummers heeft als je ze downloadt. Als jij ze niet belt, dan doet niemand het'. Het vertrouwen en de verantwoordelijkheid die Obama hiermee aan kiezers gaf, werd zeer gewaardeerd. In zo'n situatie nemen mensen ook hun verantwoordelijkheid en doen echt mee. Ze krijgen het gevoel dat ze er echt toe doen, en dat is ook zo.



Kick

Om kiezers echt te betrekken bij welke verkiezing dan ook, dus ook bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010, is het goed om op alle niveaus te durven zeggen: 'Wij kunnen het niet alleen. Help je mee?' Die boodschap wist Obama perfect te verpakken en te verkopen. Maar Obama is niet actief in Nederland. Politici en gemeenten zullen hier zelf hun eigen strategie moeten bedenken om de opkomst te bevorderen. Inhoudelijke en strategische keuzes staan hierbij centraal. Maar niemand zal het alleen kunnen. Je weet nu welke vraag je moet stellen. En wie weet ervaar je dan ooit ook de kick die ik had toen ik na afloop van de bekendmaking van Obama's winst met duizenden anderen de stad in liep en weer bij het Witte Huis uit kwam. Dit keer was de straat niet leeg. Integendeel, er stonden duizenden en duizenden mensen die in een kolkende massa voor het hek bij het Witte Huis feest vierden en riepen: 'No more years!' en 'Bush, get the hell out of our White House!'

KIRSTEN VERDEL is campagne- en mediastrateeg, ex-stafmedewerker Obama, columnist en schrijfster.

M. BOLLE

‘Ik heb zoveel macht moeten inleveren!’

Een dominant beeld in het lokale bestuur is dat wethouders meer macht hebben dan gemeenteraadsleden. Immers, het zijn de wethouders die het dagelijks bestuur van een gemeente vormen. Zij voeren het beleid uit en bepalen in hoge mate de koers. Het is daarom niet verwonderlijk dat lokale ‘kopstukken’, de lijsttrekkers van de coalitiepartijen, na de verkiezingen massaal plaatsnemen in het college van burgemeester en wethouders. Zelden kiezen zij ervoor in de gemeenteraad te blijven zitten.

Bekende lokale politici als Lodewijk Asscher (PvdA) in Amsterdam, Leonard Geluk (CDA) in Rotterdam, Paul Depla (PvdA) in Nijmegen kozen er alle drie voor om na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 wethouder te worden of te blijven. In mijn stad - Den Haag - is van de drie collegepartijen (PvdA, VVD en Groenlinks) de gehele top van de kandidatenlijsten rechtstreeks doorgeschoven naar het college. Eén wethouder kwam van buiten.

Ook in de landelijke politiek zien we dat lijsttrekkers van de coalitiepartijen vrijwel altijd rechtstreeks doorschuiven naar het kabinet. Hoogstwaarschijnlijk vanuit de overtuiging dat dat de positie is waarvanuit je het meest van je idealen kunt verwezenlijken.

Toch gaat dit beeld langzaam veranderen. Ik denk dat de invoering van het dualisme in 2002 hier een belangrijke oorzaak van is. Het blad Binnenlands Bestuur heeft becijferd dat alleen al in 2008 122 wethouders het veld hebben moeten ruimen vanwege een vertrouwensbreuk met de gemeenteraad. De conclusie, dat het dualisme het besturen van een gemeente haast onmogelijk maakt, ligt voor de hand. Naar mijn overtuiging is er echter wat anders aan de hand. Ik denk dat een verklaring ook gevonden moet worden in een verschuiving in de machtsbalans tussen gemeenteraad en college. Steeds vaker eist de gemeenteraad zijn rol op in het politieke proces. Een goede zaak, als je het mij vraagt.

Ik kan spreken uit eigen ervaring. Tot december 2008 was ik fractievoorzitter van de grootste fractie in de Haagse gemeenteraad. Toen ik eind 2008 Jetta Klijnsma opvolgde als wethouder in Den Haag was dat voor velen aanleiding mij te feliciteren met het feit dat ik nu eindelijk macht en invloed zou krijgen. Als wethouder Cultuur en Financiën kwam ik op een behoorlijke sleutelpositie in het college. Eindelijk zou ik wat voor elkaar kunnen krijgen. Bij mij echter overheerste een tegenovergesteld gevoel: ik ging als wethouder juist macht en invloed inleveren, was mijn stellige overtuiging.

Want de fractievoorzitter van de grootste partij in de gemeenteraad, met 15 van de 45 zetels, functioneert als een 'spin in het web'. Zowel in de gemeenteraad als in de eigen fractie bekleedt deze een sleutelpositie. Voor een meerderheid kan niemand om je heen. Inhoudelijke geschillen in of buiten de coalitie komen op het bord terecht van de fractievoorzitter. De politieke lijn wordt, door de fractievoorzitter, uitgezet tijdens algemene politieke beschouwingen.

Of het nu ging over het wel of niet vasthouden aan de norm van 30 procent sociale woningbouw bij nieuwbouwprojecten, het invoeren van betaald parkeren of het vinden van een sociale oplossing voor mensen met een gesubsidieerde baan die ontslagen dreigden te worden; als fractievoorzitter was ik altijd betrokken bij de onderhandelingen en had ik invloed op de uitkomst. Dát is pas een goede machtspositie.

Wethouders daarentegen zijn gehouden aan hun eigen portefeuille en zijn gebonden aan de kaders die door de raad zijn gesteld. Wethouders zijn er om beleid uit te voeren. De macht en invloed beperkt zich grotendeels tot binnen die kaders. Je kunt geen eigen vrije koers varen, nadat alles is vastgelegd in een dichtgetimmerd coalitieakkoord.

Maar dit betekent niet dat ik hier een probleem signaleer, integendeel! Het politieke debat hoort zich juist zoveel mogelijk in de gemeenteraad af te spelen. Dat verlevendigt de lokale democratie en kan inwoners laten delen in de politieke keuzes die gemaakt worden. Wat mij betreft worden die debatten zoveel mogelijk in het openbaar gevoerd en niet tijdens besloten collegevergaderingen. Het doet mij daarom ook deugd steeds meer fractievoorzitters te zien die macht en invloed naar zich toetrekken. Peter van Heemst, fractievoorzitter van de PvdA in Rotterdam, regisseert het stadsbestuur vanuit de gemeenteraad. En de rol van de Utrechtse fractievoorzitter van Groenlinks Marry Mos die 'zijn' twee wethouders terugtrok vanwege een inhoudelijk geschil over het Actieplan Luchtkwaliteit, bevestigt mijn stelling.

Belangrijke voorwaarde is wel dat fractievoorzitters die rol krachtig oppikken en zich niet te veel laten leiden door het gezag van hun kopstukken in het college. Het zijn de politieke partijen in de gemeenteraden die keer op keer ieder voorstel moeten toetsen aan de uitgangspunten en idealen van hun politieke partij. Ik daag iedere fractievoorzitter uit die rol met verve op te pakken, want als wethouder doe ik inmiddels al mijn uiterste best om zo snel mogelijk mij die positie te verwerven als zo'n 'gezaghebbend kopstuk in het college'.

MARIEKE BOLLE is wethouder Cultuur en Financiën in Den Haag.
Tot december 2008 was zij fractievoorzitter van de PvdA in de Haagse gemeenteraad.

Raadsleden en hun stijl, stijlen van raadsleden

Volksvertegenwoordigers, zowel nationaal als lokaal, staan vaak in de schijnwerpers. Wat de één een schertsfiguur noemt, vindt de ander briljant. Wat bijvoorbeeld raads- en kamerleden doen, laten, zeggen of verzwijgen wordt door omstanders gewogen of beoordeeld.

KLEIN VERDRIET VAN EEN RAADSLID

Klaarwakker ligt het lid in bed. Is het al ochtend? Nee, het is ver na middernacht en het lid is pas net thuis gekomen van een hectische avondvergadering. Hij telt schapen. Ze lopen – met bosjes – over de dam. Drieduizend-en-vijf, drieduizend-en-zes. Verdorie, altijd na een avond vol opwinding wil de slaap niet komen. Een adrenaline-overschot, doceerde een vriendin laatst gewichtig. Wat het lid weet, maar niet wil erkennen is dat slechts één vraag voor de dag van morgen hem uit de slaap houdt: hoe sta ik morgenochtend in de krant? Tergend langzaam trekt de film van de afgelopen dag voorbij. Die scherpe vraag aan de wethouder, zijn heldere betoog. De commissie die zich aansloot bij zijn vurig pleidooi en de bestuurder die zich geen raad wist met al die gewiektheid. Journalisten waren hem besprongen. Hij had nieuws gemaakt en morgen zou het er allemaal in staan. Zwart op wit, in de kranten. Iederen zou hem bellen en mailen. ‘Goed gedaan joh, geweldig’, zou het koor joelen. De burens zouden hun duim opsteken en de groenteboer weer eens een praatje aanknopen. Hij kon wel weer eens een oppepper gebruiken. Over twee weken was er een afdelingsvergadering. Aandacht in de media zou de populariteit aanwakkeren. Voor het slapen gaan had hij nog even de belangrijkste lokale nieuwssites afgeroomd, er stond nog niets op. Des te beter, bedacht hij, dan zou het nieuws morgenvroeg eens zo groot zijn. Tevreden en met het rossige beeld van heldendom wiegelde hij langzaam in slaap.

Op het anonieme industrieterrein worden die ochtend de journalistieke zieleroerselen uit grote drukpersen gespuugd. Gereedstaande vrachtauto’s laden duizenden kakelverse kranten in. Als de gesmeerde bliksem smijt de jonge bezorger om 5.15 uur een bundel kranten door de brievenbus. Plop, klinkt het hol. Het lid schrikt wakker. De krant! Blijmoedig trotseert hij de koude marmeren vloer en slaat het pakket open. ‘Wat, weer doden in Afghanistan?’ De koeienletters op de voorpagina’s schijnen als dreigende vuurbollen op zijn ogen. ‘Afghanistan, Afghanistan, altijd Afghanistan’, spuugt het lid. Wacht daar, pagina 8, links onder. De gemeenteraad had zich kritisch uitgelaten over de wethouder. Ontgoocheling, géén citaat, niet eens een naam. Zijn naam! Het gevoel uit zijn kindertijd maakte zich van hem meester. Het mocht niet meespelen met de anderen. Met degene die er toe doen. Het Raadslid deed zijn pantoffels uit en ging in bed liggen. Morgen weer een dag.

De taak van de raad kan in drie onderdelen worden opgesplitst; hij heeft een kaderstellende, een volksvertegenwoordigende en een controlerende rol. De kaderstellende rol komt tot uiting bij het vaststellen van het beleid op hoofdlijnen en het goedkeuren van de begroting. Daarnaast hebben raadsleden tot taak op te komen voor de belangen van de inwoners van hun gemeente en controleren zij het college op het door hen uitgevoerde beleid.

Als raadslid is het dus van belang goed contact te onderhouden met de inwoners en de eigen fractie. Ervoor zorgen dat je omgeving een beeld van jou krijgt dat in overeenstemming is met het beeld dat je zelf wilt laten zien is cruciaal.

Daar komt bij dat de politiek bestuurlijke omgeving twee gezichten heeft. Enerzijds vriendelijk en amicaal, anderzijds snoeihard en gericht op het eigen belang. Met deze tegenstelling heeft iedereen in het openbaar bestuur te maken.

Stijlen van raadsleden

In deze complexiteit van de politieke arena ontwikkelen raadsleden min of meer herkenbare gedragspatronen: de gedragsstijl. Op basis van onderzoek zijn er vijf stijlen te onderscheiden: de leider, de manager, de verbinder, de ambassadeur en de passieveving.

De indeling in stijlen is een ideaaltypische, in de praktijk komen er meestal mengvormen voor. In zo een mengvorm overheersen eigenschappen van één of twee stijlen. Maar ook ontbreken er soms kenmerken van stijlen. Elke stijl heeft zo zijn goede en slechte kanten. Geen ervan is uitverkoren, geen ervan is ongewenst.

Iemands gedragsstijl is van veel factoren afhankelijk. Persoonlijkheidskenmerken, impulsen en reflecties spelen een rol. En wie weet hebben vader- of moedercomplexen wel een blijvende invloed op de manier waarop sommigen ons land besturen. Maar naast deze – meer persoonsgebonden – factoren is ook iemands positie van belang. Lid van een grote of kleine politieke partij, de gezagsverhoudingen binnen de fractie of de raad, de opgebouwde ervaring en cultureel bepaalde normen zijn alle van belang.

Nu is inzicht in stijlen mooi, maar wat heb je eraan? In de eerste plaats geeft het dat handjevol betrokkenen – de raadsleden zelf – en de vele kandidaat-raadsleden inzicht in de processen die spelen rond hun arena. Een ieder kan daar zijn voordeel mee doen. Raadsleden kunnen zich ervan bewust worden welke stijlen zij hanteren en kunnen leren om in de ene situatie een andere stijl te hanteren dan in een andere situatie. Kandidaten weten op welke competenties ze moeten oefenen om succesvol te zijn. Er ontstaat meer inzicht in de sterktes en zwaktes van elke stijl. En zoals altijd is het verstandig om daartussen een gezonde balans te vinden. Ook voor mensen die met het raadslid te maken hebben kan het inzicht in de stijlen nuttig zijn. Het geeft immers een handvat om een strategie te ontwikkelen om invloed te hebben en te houden.



Wanneer je weet welke combinatie van stijlen een raadslid heeft, is het gemakkelijker om zijn politieke gedrag te begrijpen, te voorspellen en te beïnvloeden.

De stijl van leiders

- Weten wat ze willen, nemen veel initiatief
- Kunnen hun standpunten/voorstellen goed verdedigen
- Dwingen gezag en respect af, maar zijn ook gevreesd
- Zijn onderhandelaars, strategen
- Stellen fatsoennormen ondergeschikt aan politieke doelen
- Sterke binding met hun politieke stroming
- Hebben belangrijke dossiers
- Praten actief mee over de dossiers van anderen

Raadsleden met de stijl van een leider vallen op door een zelfverzekerd en overtuigend optreden. De leider weet voor elk probleem wel een oplossing te vinden. Als een leider vraagt, ‘mag ik even met je meedenken’, moet je oppassen dat zijn ideeën niet jouw voorstel worden. Ze zoeken bewust en actief een meerderheid binnen de fractie en de raad voor hun eigen opvattingen of die van de fractie. En om die meerderheid te realiseren beschikken zij over een uitgebreid arsenaal aan instrumenten. Het toepassen daarvan gaat samen met een goed ontwikkeld talent om anderen te overtuigen. De leiders durven als geen ander gebruik te maken van de dwang tot conformeren. Hierdoor zijn zij goed in staat druk uit te oefenen op het college en hebben ze hun eigen fractie goed in de hand. De leider is dan ook veelal de voorzitter van de fractie.

Een leider ben je of ben je niet, zo denken velen. Maar er is wel wat meer over te zeggen. Leiderschap heeft in de eerste plaats te maken met het hebben van een natuurlijke geldingsdrang en een welhaast vanzelfsprekend vermogen tot het uitoefenen van macht. Een soort *Wille zur Macht* die sterk met iemands persoonlijkheid te maken heeft.

Een leider ontstaat vooral door de mogelijkheid die wordt gegeven om macht uit te oefenen. Een omgeving die het toestaat, die daarvoor de ruimte biedt. Bijvoorbeeld doordat andere spelers op het politieke strijdveld geen tegenwicht bieden, omdat die andere spelers het wel gemakkelijk vinden om in de luwte van de leider te opereren of omdat de leider formeel de leiding heeft, zoals een fractievoorzitter.

Als het leiderschap eenmaal is geaccepteerd, treedt een machtsproces in werking dat slechts is te stoppen als de leider slordige fouten gaat maken of de beeldvorming in de publieke opinie een sta-in-de-weg vormt. Wat gebeurt er namelijk? Zo'n raadslid met veel macht krijgt veel dingen voor elkaar. Hij is actief, heeft de leiding en de omgeving heeft door dat je eerst bij hem langs moet gaan om commitment te krijgen. Hierdoor krijgt de leider informatie die hij tegen collega's kan uitspelen. En wie niet meedoet in

dit spel krijgt zelf niets voor elkaar. Toegeven aan deze machtspositie is het enige dat rest. Hierdoor groeit de macht en dat streelt het ego van de leider.

Wat is de kracht van de leider?

Een leider is niet snel van zijn stuk te brengen, en dat is ook direct een belangrijk deel van het succes. Leaders kiezen vrij vlot voor een eigen richting en weten dit vol te houden. De weerstand van anderen wordt weggenomen, doordat deze raadsleden scherp en direct hun argumenten weten te weerleggen. Zelfs in situaties waarvoor binnen de fractie geen meerderheid is lukt het hen om die meerderheid te realiseren. Leaders willen wat en weten dat voor elkaar te krijgen.

Als geen ander durven leiders problemen aan te pakken die door toedoen van anderen zijn blijven liggen. Zij nemen schijnbaar onoplosbare dossiers tot zich, hakken knopen door binnen hun fractie en oefenen invloed uit op de raad en het college. Met het bereiken van zijn doelen, neemt het gezag van de leider toe. Hij krijgt statuur, zijn aanzien groeit. Hij valt op in de media, waar vol lof over hem wordt geschreven. Zijn werkwijze dwingt respect af. 'Ik ben het er zelf niet mee eens, maar hij fikst het toch maar', zeggen mensen dan. En zo rolt het balletje door. Hij anticipeert er als het ware op: 'Ze kunnen me niets maken, ik krijg ze toch wel achter mijn standpunt'.

Wat is er zwak aan een leider?

Bij deze stijl ligt manipulatie op de loer, want bij de leider staat het doel voorop, de weg om dit te bereiken is daaraan ondergeschikt. Het gaat om de knikkers en niet om het spel, is een levenswijsheid waarlangs de leider zijn pad volgt. Nu heeft het manipuleren van personen vervelende kanten, mensen die zich gemanipuleerd voelen gaan lekken of slaan op een voor hen gunstig moment terug.

De clou is om selectief met informatie om te gaan en nooit te liegen. Liegen is voor domme politici, vinden leiders. Liegen maakt posities onnodig kwetsbaar. Leaders zijn selectief in het oppakken van problemen. Zij bepalen de opportuniteit om iets aan te pakken. Past het niet in hun strategie dan negeren zij het probleem en moeten anderen er maar voor zorgen dat iets op de agenda komt. Dit is een serieus probleem als je bedenkt dat het agenderen van deze problemen en daarmee het vertegenwoordigen van de inwoners van een gemeente, tot de belangrijkste taken van het raadslid behoort.

Tegenwerking ontstaat doordat de leider na verloop van tijd alles en iedereen domineert met eigen opvattingen. Als een raadslid te veel de rol van de leider op zich neemt, staat hij op den duur de fractievoorzitter in de weg. Maar ook als de leider de fractievoorzitter zelf is zullen zijn bijdragen op een gegeven moment niet meer gewaardeerd worden en zullen collega's niet meer open staan voor zijn standpunten, doordat hij alles naar zijn hand probeert te zetten.



Macht versterkt macht. Macht is een alles absorberend mechanisme. Het gevaar is dat de leider te hoog van de toren blaast. Ook neemt de onzorgvuldigheid toe. Het handelen krijgt tekenen van impulsiviteit, omdat alternatieven en ideeën aangedragen door fractiegenoten worden genegeerd en er te weinig wordt stilgestaan bij de consequenties van het eigen handelen.

Bovendien is de eenzijdige ontwikkeling van het netwerk – de coterie – een risico. Het raadslid heeft een gideonsbende van collega-raadsleden om zich heen verzameld waarmee hij kan lezen en schrijven. Maar waar zijn de anderen? Die staan buitenspel. Kritiek dringt niet door tot de ‘bende’ waardoor allerlei vormen van isolement ontstaan. Het sociaal gedrag richting de fractie verandert. Leaders zijn niet vriendelijk meer en ondersteunend naar anderen. Op het interpersoonlijke vlak schieten ze te kort naar hun fractie.

Hoe beïnvloed je een leider?

Het lijkt wel alsof leiders bij meer weerstand gemotiveerder raken om collega's van hun standpunten te overtuigen. Zich laten beïnvloeden ervaren zij als een zwakte, en daarom moet dat worden vermeden. Om invloed op de leider uit te oefenen is een succesvolle strategie een zorgvuldig voorbereid gesprek te voeren. Zorg voor duidelijke argumenten, wees kort en bondig en verkoop geen lucht. Ga niet de competitie aan met de leider, voorkom altijd een conflict. Wees open, redelijk en eerlijk, dreig nooit. Dreiging leidt tot situaties waarbij een van de partijen moet winnen of verliezen, en dat is niet effectief.

Voorkom het onverwachte. Leaders voelen zich superieur aan de situatie, stel deze persoon dus niet voor verrassingen. Geef ruimte om jouw argumenten te overdenken.

Bedenk dat leiders gevoelig zijn voor symbolische bevestiging van hun leiderschap. Ze willen graag horen dat ze het goed doen. De omgang met een leider vraagt om een subtiele combinatie van onderdanigheid, van gevele, maar ook van argumentatie en doortastendheid.

Wat is het bereik van de leider?

Deze stijl is vooral effectief in situaties waarbij behoefte is aan duidelijkheid over een koers. Leaders zijn effectief in de rol van fractievoorzitter, maar ook in de rol van raadslid met een lastig dossier of in geval van complexe situaties waarbij in korte tijd iets moet worden besloten. Zij kunnen als geen ander knopen doorhakken. In situaties waarbij geduld nodig is, waar zorgvuldigheid gewenst is of waar voorzichtig aan een breed draagvlak gewerkt moet worden heb je niet veel aan deze stijl. Leaders zijn dan eerder stoorzenders, die als een olifant door de porseleinkast gaan.

De stijl van managers

- Ambtelijk
- Materiedeskundig en dossierkennis
- Streven rationaliteit na
- Geen echte partijachtergrond

Waarom herken je managers?

Raadsleden met de stijl van een manager zijn vooral bezig met het zoeken naar verstandige oplossingen. In tegenstelling tot de leider zijn zij niet gefixeerd op het realiseren of forceren van hun eigen ideeën. Zij zien veel zaken als hun zaak. Zij duiken in een probleem, stoeien met oplossingen, denken er over na, onderzoeken graag en presenteren – met overtuiging – de oplossing.

Ze staan afstandelijker tegenover de politiek. Wekken zelfs de indruk weinig op te hebben met de politieke spel. In de politiek, daar heerst de waan van de dag, er spelen emoties en niet ter zake doende motieven. Dingen waar managers weinig mee op hebben.

De stijl ontstaat – en dat ligt ook wel voor de hand – bij raadsleden die ervaring hebben in een eindverantwoordelijke functie als manager of bij raadsleden die als ambtenaar hebben gewerkt. Zij hebben kennis over en behoefte aan het goed laten verlopen van beleids- en besluitvormingsprocessen.

Waar zijn managers goed in?

De kracht van de stijl heeft te maken met de degelijke en zorgvuldige voorbereiding van voorstellen en de afwezigheid van conflicten. In overeenstemming met de bestaande afspraken wordt geprobeerd een zo verstandig mogelijk standpunt in te nemen.

Zoals we de manager tot nu toe hebben beschreven, lijkt hij stekeblind voor politieke gevaren – politiek naïef – maar schijn bedriegt. Een manager is zich bewust van politieke gevoeligheden. Maar geeft er niet snel aan toe. Hij wil niet op voorhand accepteren dat voor een standpunt geen politiek of maatschappelijk draagvlak zou zijn. En laat zich door de op voorhand afwezige politieke steun niet ontmoedigen.

Een factor voor succes is de vaak smetteloze – maar eerlijk is eerlijk: ook doodsaaie – redeneertrant bij het verdedigen van voorstellen. Betrouwbaar en géén speld die er tussen te steken valt, zo is deze benadering kort samen te vatten. Zij kennen hun dossiers, hebben de argumenten paraat en weten soepel te schakelen tussen hoofdlijnen en details. Al met al komt het oprecht en overtuigend over. Er wordt geen spelletje met hen gespeeld. Dat geeft vertrouwen en levert draagvlak op. De manager is dan ook vaak de tweede man achter de leider. Door zijn honger naar rationaliteit schept hij orde,



brengt hij logische verbanden aan en stelt hij voortdurend prioriteiten. De manager functioneert bij de gratie van overzichtelijkheid, beheersbaarheid en voorspelbaarheid. Hierdoor is hij van grote waarde voor de leider, die over deze vaardigheden in mindere mate beschikt en zich minder bewust is van de waarde van deze eigenschappen.

Waar zijn managers minder goed in?

De ambtelijke manier van werken van de manager brengt ook nadelen met zich mee. De focus op dossiers en het voortdurend afwegen van feiten, gaat ten koste van de contacten met de politieke en maatschappelijke omgeving. De afkeer van dit soort contacten kan managers opbreken. Zij hebben niet veel met socialisatiebijeenkomsten, onderonsjes en *small talk*. Het krijgt geen prioriteit. Het is voor hen politiek met die kleine p. Hierdoor weten zij ook niet goed wat er speelt en waar de gevoeligheden liggen in het sociale krachtenveld rond hun persoon.

Hoe zijn managers te beïnvloeden?

Managers zijn gevoelig voor argumenten die hout snijden. De manager weegt graag alle voor- en nadelen tegen elkaar af en als nieuwe argumenten voor hem daarbij relevant zijn, is een luisterend oor gauw gevonden. Het moet dan wel gaan om harde argumenten. Schijnargumenten of een broodje lucht met een grote strik eromheen werken vooral in het nadeel en missen daarmee doel.

Houd het daarom kort en zakelijk.

Hier geldt dat redelijkheid en rationaliteit beloond worden. Word vooral niet emotioneel, daaraan heeft de manager een broertje dood. Kom in een gesprek snel ter zake. Wat vindt de manager van de argumenten, hoe weegt hij deze en welke conclusies trekt hij eruit? Van managers mag een snelle en duidelijke reactie worden verwacht. Hij verwacht dat ook van anderen.

Beïnvloeding buitenom, bijvoorbeeld via collega raadsleden, biedt in de regel weinig soelaas. Ook deze fractiegenoten bezwijken in een debat al gauw onder het indrukwekkend betoog van managers.

De voornaamste – en misschien wel enige – mogelijkheid die dan nog overblijft is het opvoeren van de druk op de manager via de leider. Voorwaarde daarbij is wel dat de argumenten of ideeën passen in de strategie van de leider. Ziet deze er brood in, dan zal hij de druk opvoeren. Maar de manager bezwijkt niet gauw: er is veel voor nodig om hem van het geplaveide rationele pad af te brengen. Politieke druk is platvloers, daar moet je niet gemakkelijk voor zwichten.

Hoe effectief zijn managers?

De effectiviteit van de stijl kan behoorlijk groot zijn, vooral in situaties waarin rationeel-technische onderwerpen spelen. Op dossiers waar regels, routines, argumenten en afwegingen het terrein domineren is de manager zeer sterk.

Managers zijn in het algemeen succesvol. Niet vanwege hun populariteit, maar vanwege hun gezag. Zij hebben geen grote naamsbekendheid bij het brede publiek. De kiezer staat niet in de rij om hun degelijke, maar saaie toespraken aan te horen. Maar ze weten wel hun zaken voor elkaar te krijgen, mits ze geen forse tegenwerking krijgen of te veel in de schijnwerpers staan. Om in die situaties succesvol te zijn missen ze net dat vleugje charisma.

In scenario's van turbulentie en intens conflict komen zij minder tot hun recht. Het kost hen moeite zich te verplaatsen in de ander. Als in interactie met het veld – of nog erger, 'luisterend naar de bevolking' – iets tot stand moet komen komt de stijl niet tot zijn recht. De bevolking is grillig en heeft een ratio die de manager niet kan volgen. Het is niet het eerste waar hij aan denkt: het belang van de ander, meevoelen met de ander en op basis daarvan zoeken naar een draagvlak, compromis of doorbraak. Nee, de eigen rationaliteit is leidend, en zeker niet de emotie van een ander. Als volksvertegenwoordiger mist hij dus belangrijke eigenschappen.

Managers zijn sterk binnen hun eigen fractie, maar ook in de raad. Simpelweg doordat ze goed redeneren en geen voorstander zijn van politieke spelletjes. Dat maakt ze betrouwbaar en geloofwaardig.

De stijl van verbinders

- Zoeken naar gemeenschappelijke doelen
- Hebben veel informele contacten
- Komen niet snel met een eigen opvatting
- Veel aandacht voor het proces
- Leggen uit in plaats van overtuigen
- Bouwen bruggen, weten compromissen te vinden
- Prettig in de omgang, allemansvrienden

Verbinders streven niet *a priori* naar de best mogelijke voorstellen, of beleid dat het meest aansluit bij hun eigen politieke agenda. Nee, zij dienen vooral voorstellen in waar iedereen mee kan leven en verdedigen de standpunten waar het merendeel van de fractie achter staat. Dat komt omdat zij brede overeenstemming van belang vinden. En die overeenstemming wordt gerealiseerd op een voorzichtige – welhaast diplomatieke – wijze. Ze bewandelen een gulden middenweg en blijven met iedereen goede maatjes.

Veel raadsleden hebben kenmerken van een verbinder. Het zijn geen hanen die altijd voorop moeten lopen, het zijn personen die het niet erg vinden om zo af en toe zelf een stap opzij te zetten om een ander te laten schitteren, een eigenschap waarover bijvoorbeeld leiders niet beschikken. Bescheidenheid wordt in het algemeen op prijs gesteld; de stijl zal zich dan ook verder in die richting ontwikkelen. Verbinders ontstaan vaak



in het kielzog van een ‘groot’ leider. Het is effectief om iemand in de fractie te hebben die plooiën glad strijkt en uiteenlopende meningen bij elkaar weet te brengen.

Waar zijn verbinders goed in?

De kracht van deze stijl is niet op zoek te gaan naar de beste oplossing, maar naar de meest haalbare. Het bereiken van overeenstemming is voor verbinders het grootste goed. En juist de manier waarop verbinders hun rol als volksvertegenwoordiger vervullen ziet hun omgeving als meest waardevol. Geen vijanden maken én bij iedereen de indruk weten te wekken met zijn of haar standpunt rekening te houden, wat wil een mens nog meer? Velen, zowel collegaraadsleden als burgers, krijgen aandacht en kunnen hun wensen bij de verbinder kwijt.

De verbinder is succesvol omdat hij conflicten vermijdt. Daar waar anderen geen gelegenheid laten liggen om met de vuist op tafel te slaan, weten verbinders door hun op samenwerking gerichte houding dingen voor elkaar te boksen. Over het algemeen doet de verbinder het goed in commissies waar de wethouder afkomstig is uit de eigen partij. Zolang er geen crisissituatie ontstaat, slaagt de verbinder er uitermate goed in de overige commissieleden achter de voorstellen van zijn wethouder te krijgen. Omdat verbinders zich niet eenzijdig richten op één belang ontstaat het beeld van een onafhankelijk raadslid binnen de fractie. Die onafhankelijke rol draagt bij aan het vertrouwen dat anderen in deze persoon stellen.

Waar zijn verbinders minder goed in?

Er kleven twee risico's aan deze manier van besturen. Dat zijn de geringe voortgang en de beperkte inhoudelijke slagvaardigheid. Soms is er haast geboden om met vragen of voorstellen te komen. Wanneer dit aan de verbinder over wordt gelaten, dan gebeurt er nagenoeg niets. Er gaat dan veel tijd verloren aan het inventariseren en bij elkaar brengen van verschillende meningen. In dit soort situaties zal dit type raadsleden dus snel buitenspel gezet worden en nemen anderen het voortouw. Verbinders doen het dan ook niet goed als fractievoorzitter. In situaties waar meningsverschillen nog met praten kunnen worden opgelost, gaat dat goed, maar wat te doen als er fractieleden zijn die vasthouden aan hun eigen opvatting? Er komt een situatie dat praten niet meer helpt, dat er moet worden geforceerd. En dat is iets wat verbinders niet ligt.

Het tweede probleem vloeit logisch voort uit het karakter van veel compromisbesluiten: de optimale of inhoudelijk meest verstandige oplossing wordt terzijde geschoven voor een alternatief. De eigen fractie is daar niet altijd gelukkig mee, maar de lieve vrede is bewaard. Het laatste risico van de stijl is dat verbinders de krachtigste druk en de sterkste invloed ook het zwaarst laten wegen. Vandaar de innige samenwerking met leiders: de invloedrijke persoon krijgt weer eens zijn zin.

Hoe zijn verbinders te beïnvloeden?

Het beïnvloeden van verbinders is vrij eenvoudig. Zoek ze op, schrijf een brief en bewerk hen. Een gewillig oor is zo gevonden. Verbinders luisteren graag. Let echter wel op, luisteren is nog niet gelijk aan het hebben van invloed. Het is opletten geblazen om niet door de warme deken van op consensus gerichte woorden ingepakt te worden. De empathie is als een warm bad. Maar let op, aan het eind sta je met lege handen. Verbinders luisteren beleefd, maar laten hun oor vooral hangen naar de meest invloedrijke spelers in het veld. Wie wat gedaan wil krijgen doet er verstandig aan om veel medestanders te verzamelen. Want de verbinder zal zich laten leiden door de grootte van het draagvlak.

Hoe effectief zijn verbinders?

Een verbinder is effectief in situaties waarin politieke verschillen binnen de fractie zijn ontstaan en waarbij tijd van ondergeschikt belang is. In een vastgelopen gepolariseerde situatie komt de verbindende stijl minder tot zijn recht, omdat dan meer geslepenheid of platvloersheid nodig is. Ook in situaties waarin snel en doortastend gehandeld moet worden – denk aan crisissituaties – is de verbinder minder effectief.

Er zijn verbinders uit principe of uit zwakte. Een principiële verbinder laat zich leiden door de gedachte dat goede besluitvorming gelijk is aan het hebben van een breed politiek draagvlak. De kwaliteit van een besluit wordt niet alleen bepaald door de inhoud, maar ook door de wijze waarop het tot stand is gekomen. Dit raadslid zal er moeilijk toekomen een standpunt of voorstel door de fractie te drukken.

Een verbinder wordt nogal eens verweten een slapjanus te zijn. Iemand die wegloopt voor moeilijke beslissingen. Het zijn de tegenpolen van die andere polen in de raad: recht door zee, de rug recht houden en geen slappe knieën tonen. Het schikken en plooiën blijkt prima samen te gaan met die andere houding, die van daadkracht en duidelijkheid.

De stijl van ambassadeurs

- Veel aandacht voor de publieke rol
- Informele en diplomatieke omgang
- Geen dossiertijgers
- Werken actief aan populariteit eigen politieke achterban

Ambassadeurs zijn mensen die bekendheid willen verwerven, graag zichtbaar zijn voor het grote publiek en een ontembare aandrang hebben tot scoren. Ambassadeurs zijn bij uitstek de vertegenwoordigers van hun eigen imago.

Zij gaan er vanuit dat de waarde of het toekennen van legitimatie is bepaald door externe – ja welhaast – ceremoniële criteria. Dit raadslid bezit grote populariteit in de stad en op de warme golven van populariteit surft iedereen graag mee.



De stijl van de ambassadeur ontstaat niet van de een op de andere dag. Het wordt op een gegeven moment een manier van werken om in de samenleving vooruit te komen. Sommige mensen leren gaandeweg dat de meest gemakkelijke manier om vooruit te komen is je gezicht te laten zien in de krant. Soms letterlijk. Eén krantenbericht – het liefst met naam en foto – en lezers, inwoners, krijgen geheid de indruk dat de betrokkene keihard werkt aan de goede zaak. Bovendien zijn ambassadeurs meestal aardige mensen. Ze lopen niemand in de weg. Een aardig persoon wordt door weinig mensen gecorrigeerd of bekritiseerd. Doordat ze als vriendelijk worden ervaren weten ze ook hun positie binnen de fractie te behouden.

Waarin zijn ambassadeurs goed?

De thermiek waarop de ambassadeur vliegt is de populariteit bij de inwoners van zijn gemeente. Ze hebben een goed politiek instinct en een uitgelezen gevoel voor timing; verwoorden wat mensen graag horen en dat doen op het juiste moment. En om te weten wat de mensen willen horen reizen ze stad en land af om met mensen te spreken en om spreekbeurten te geven. Ze bieden een luisterend oor voor wie maar wil praten. Dan is er daarnaast niet veel meer nodig om succes te hebben. En zo cultiveert de ambassadeur zijn unieke beeld en imago. Omdat ze vaak een sympathiek in het nieuws zijn gaan mensen denken dat ambassadeurs uitstekende raadsleden zijn, iets dat het draagvlak en publiek vertrouwen in het gevoerde beleid versterkt. De ambassadeur kan tijdens verkiezingen dan ook rekenen op veel voorkeursstemmen.

Waar ambassadeurs zijn, zijn ook de media. Waar ambassadeurs voor uitgenodigd worden, draven zij op en als de fotograaf van het plaatselijke suffertje een foto moet schieten is dat er steevast een van het meest populaire raadslid, de ambassadeur.

Ambassadeurs zijn overal en hebben een neus voor alle feiten en feitjes die later tijdens de raadsvergaderingen weer van pas komen. Ambassadeurs maken daar ook handig gebruik van. Hun wetenschap zetten ze in als ruilmiddel. Voorbijgangers mogen er van profiteren, maar zijn wel verplicht iets terug te geven. Een slimme manier om als beste geïnformeerd te zijn, mensen aan je te binden en ook daarmee je voordeel te doen. Ambassadeurs hebben een goed geheugen voor feiten, voor mensen en een sterk ontwikkeld gevoel voor belangen en drijfveren van mensen.

Waarin zijn ambassadeurs minder goed?

Ambassadeurs beginnen niet aan dingen waarvan ze weten dat die politiek onhaalbaar zijn. En dat is ook meteen de keerzijde van deze stijl: de externe populariteit gaat niet samen op met het gezag dat zij binnen hun eigen fractie bezitten. Daarin zullen zij anderen voor moeten laten gaan. Van die beperktheid zijn ambassadeurs zich bewust. Zij lopen geen onnodige risico's en steken hun nek niet uit als dat niet perse hoeft.

Minder gezag kan samen gaan met een bescheiden statuut binnen de eigen fractie en de gemeenteraad in het algemeen. Er is waardering voor het menselijke gezicht in

de raad, maar er is ook afgunst en zelfs ronduit irritatie. Ambassadeurs krijgen naar verhouding niet veel voor elkaar. De inhoudelijke visie is broodmager, het aantal beleidsinitiatieven niet groot en de vasthoudendheid aan een eenmaal ingeslagen koers heeft veel weg van het meebuigen van jong bamboe tijdens een voorjaarsbriesje.

Ambassadeurs zijn goed in het dempen van problemen en conflicten. Liever vermijden dan aanpakken, dat is het credo. Het gebrek aan inhoudelijke capaciteiten gaat andere fractieleden op den duur irriteren. Zij storen zich aan de grote populariteit van de ambassadeur, die in geen verhouding staat met wat hij inhoudelijk klaar speelt in de raad.

Hoe zijn ambassadeurs te beïnvloeden?

Ambassadeurs zijn als een bedevaartsoord voor een ieder die iets gedaan wil krijgen. Ook naar de inwoners van hun stad zijn ambassadeurs van harte bereid te luisteren. Zeker als het om schrijnende gevallen en klein leed van inwoners gaat dat voortkomt falen van het beleid. Let wél op, de deur van de ambassadeur is selectief geopend voor mensen die iets aanbieden waarmee valt te scoren. Het gaat om het 'plaatje en het praatje'. Het liefst een foto in de krant of een item op televisie, daarvoor zijn zij eenvoudig te verleiden. Wie iets inhoudelijks voor elkaar wil krijgen, kan beter langs gaan bij de leider of de manager.

Hoe effectief zijn ambassadeurs?

In welke situaties is de stijl effectief? Ambassadeurs zijn gevoeliger voor de eisen van het sociaal-emotioneel systeem dan van het technisch rationale. Zolang de rationale eisen niet al te hoog zijn en persoonlijke relaties essentieel is de stijl effectief. Als er andere eisen komen verandert de effectiviteit. Ook in een situatie waarin zelfstandig werkende specialisten met elkaar moeten samenwerken kan de stijl effectief zijn. Ambassadeurs brengen mensen bij elkaar, weten te motiveren en respecteren de deskundigheid van anderen.

De stijl van de passieveling

- Volgen van (in)formele regels en codes
- Weinig op met de politiek
- Betrouwbaar, overslaand naar naïef
- Niet op de voorgrond tredend
- Moeite om initiatieven te realiseren

Raadsleden met de stijl van een passieveling zijn op zoek naar zekerheden. Ze richten zich op hun eigen dossiers en zorgen dat ze hun afspraken nakomen. Ze volgen het liefst formele en informele regels en routines. Hierdoor ontstaat het beeld van een mechanisch functionerend raadslid. Een manier van optreden die eerder afstand creëert dan verbindt. En geloof het of niet, de passievelingen zijn blij met die afstand. Zij



hebben niet erg veel op met hechte relaties binnen de fractie en de raad. Nee, afstand, het persoonlijke wegstoppen, daaraan zijn passievelingen herkenbaar. Daarbij komt, ze hebben geen affiniteit met het politieke proces. Net als de manager keren ze hun rug naar de opportunistische en dwangmatige aspecten van het politieke bedrijf. Het theatrale of het onschuldig negeren van feiten, is niet aan hen besteed. Al heeft de passieveling wat meer moeite om dit te verbergen dan de manager. Mensen die de passieveling gadeslaan vinden het maar raar, 'wel onderdeel zijn van een spel, maar het spel niet naar je eigen hand willen zetten'. Daarbij laat zich de vraag of zij het niet willen of niet kunnen niet voor iedereen gelijk beantwoorden.

Ze staan met één half been in de politiek en met de rest daarbuiten. Een ambivalentie die veel gelijkenis heeft met een kat in een vreemd pakhuis. Ze willen graag eerlijk zijn. Dat komt nogal eens naïef over en maakt hen soms een *quantité négligeable* in de rauwe werkelijkheid van de politiek.

Hoe ontstaat een stijl die van toepassing is op de passieveling? Dat blijft speculeren, maar waarschijnlijk komt de stijl vooral voor bij raadsleden die een aantal competenties missen om het vak professioneel uit voeren. Gevolg van een verkeerde selectie, een mismatch. Misschien geen ernstige, maar wel een selectiefout.

Waarom zijn passievelingen goed?

De passieveling heeft geen grote ambities, of misschien zijn die er wel, maar weet hij het politiek en bestuurlijk spel onvoldoende te spelen om dromen te vertalen naar daden. Als gevangene van de eigen stilte is dit raadslid niemand echt tot last. Hij vormt voor weinigen een bedreiging. Maar laten we niet te negatief zijn over de passieveling. Het *doing nothing wrong* heeft ook zijn positieve kanten. Het zijn raadsleden die het werk doen wat gedaan moet worden. Ze richten geen schade aan en doen geen verkeerde dingen. Passievelingen maken geen ruzie. Zij creëren geen tegenstellingen. De afwezigheid van conflicten, de vriendelijkheid en het onpersoonlijke maken dat passievelingen vrij zijn van belangenpolitiek, waardoor zij als eerlijk en objectief worden ervaren.

De stijl van optreden kenmerkt zich door stabiliteit. Debatten moeten degelijk en harmonieus verlopen, ze investeren dan ook veel tijd in een goede voorbereiding daarvan. Passievelingen zijn niet vooringenomen. Ze volgen de gang van zaken. En hebben belangstelling voor velen. Door zichzelf weg te cijferen weten zij harmonie aan te brengen. Bijkomend voordeel is dat er nauwelijks een verborgen agenda is. Zij hebben niet de behoefte om het college kritisch te bezien. De vakbekwaamheid zit vooral bij de wethouders, in de tweede plaats pas bij henzelf. De voorspelbaarheid van het raadslid wordt als erg prettig ervaren door anderen. Mensen willen graag kunnen vertrouwen op iemands afspraken, uitspraken of beloften. Bij de passieveling kan dat.

Waarom zijn passievelingen minder goed?

Passievelingen zijn weinig zelfzuchtig. Zij streven niet naar bewondering of roem. Het krijgen van respect is al voldoende. De keerzijde hiervan vatten we gemakshalve

samen in drie woorden: gebrek aan passie. Passievelingen geven weinig blijk van eigen opvattingen of de drang om verandering te realiseren. Het is lastig te achterhalen wat zij nu zelf willen of waarheen ze koersen. Ze 'liften' als het ware mee op de opvattingen en de koers van de eigen fractie en proberen deze niet te beïnvloeden. Dat heeft natuurlijk consequenties. Binnen de fractie wordt met dit raadslid niet al te veel rekening gehouden. Ze zijn geen machtsfactor en hun betrokkenheid bij politieke processen die zich achter de schermen afspelen is gering. Zo staan ze buiten het machtscentrum, worden weinig door collega's geraadpleegd en trekken zich terug op hun eigen dossiers.

Een ander risico is dat collega's inbreken op de dossiers van de passieveling. Deze fractiegenoten begeven zich op het terrein van de passieveling om hun eigen wensen te realiseren. Passievelingen weten zich daar onvoldoende tegen te wapenen. Dit komt vooral doordat passievelingen tegelijkertijd erg afhankelijk zijn van steun, commitment en vooral verstandig advies van anderen om te kunnen functioneren op hun eigen dossiers en binnen hun commissies.

Hoe zijn passievelingen te beïnvloeden?

Passievelingen willen beïnvloed worden, staan open voor argumenten. Als zij weten dat die argumenten worden gedeeld door de inwoners van hun stad zullen zij sneller zwichten dan wanneer politiek en maatschappelijk draagvlak ontbreekt. De kans op een succesvolle interventie is groter naarmate je passievelingen open en eerlijk benadert. Dreigen en dwang uitoefenen heeft geen zin. Voor conflicten zijn ze allergisch.

Bedenk daarbij wel dat niet alleen jij, maar ook vele anderen de opvattingen van dit raadslid bepalen. Hierdoor zal een passieveling nooit helemaal jouw mening vertegenwoordigen in de raad. De vraag is dan dus wel of het zin heeft tijd te besteden aan het beïnvloeden van een passieveling. Als het om belangrijke kwesties gaat, dan zijn ze vaak afhankelijk van de steun van andere raadsleden. Het is raadzamer om deze rechtstreeks te benaderen.

Hoe effectief zijn passievelingen?

Soms zijn passievelingen gewoon ontspannen raadsleden die niet zoveel meer willen dan zitting hebben in de raad en hun eigen dossiers op orde hebben. In sommige gevallen maakt dit hen aangenaam in de omgang en krijgen ze daarmee meer voor elkaar dan je op het eerste gezicht zou denken. De andere kant is dat ze vaak buitenspel staan, niet echt meedraaien in de fractie, simpelweg omdat ze zich passief opstellen en zelf weinig moeite doen om besluiten te beïnvloeden. Ze laten het nemen van besluiten het liefst aan de raad over, ze hebben hierin zelf nauwelijks een eigen mening.



Vijf stijlen, en nu?

Vorenstaand is inzicht gegeven in typische gedragspatronen van raadsleden. Kunnen raadsgriffiers hier iets mee? Ja, denken wij. In de eerste plaats kunnen zij bevorderen dat raadsleden meer inzicht krijgen in hun eigen gedrag. Hou ze een spiegel voor waardoor de mogelijkheid ontstaat om te reflecteren op het eigen gedrag. Iemand die alleen maar wil 'scoren' kan tot het inzicht komen dat de inhoudelijke sturing en controle daarmee vermindert. En dat is niet goed voor het functioneren van de lokale democratie. In de tweede plaats kan de soms moeizame verhouding in de raad onderling bespreekbaar worden gemaakt met het inzicht in de stijlen van raadsleden. Waarom reageert iemand zoals hij reageert? Hoe is dat te verklaren en waarom reageren raadsleden onderling op een bepaalde manier op elkaar? Kortom, door inzicht en mogelijk begrip voor elkaars gedrag kan de effectiviteit van de samenwerking verbeteren. Daarnaast stelt het inzicht in de eigen stijl raadsleden in staat te variëren op hun gedrag. In de ene situatie ligt het gebruik van een bepaalde stijl meer voor de hand dan in een andere situatie. Leer die situaties te herkennen en het gedrag hierop aan te passen. Tot slot leert dit artikel ook hoe deze vijf ideaaltypische volksvertegenwoordigers te beïnvloeden zijn. Het biedt handvatten voor de omgang met de verschillende typen raadsleden, iets dat in het werk van een raadsgriffier nog wel eens van pas kan komen.

GERARD SCHOUW en PAULINE VAN VIEGEN zijn algemeen directeur, respectievelijk programmamedewerker van Nicis Institute, dat door de minister van OCW is aangewezen als maatschappelijk topinstituut voor de steden.



E. MEURS

De staat van de dualisering: per saldo nog een wereld te winnen!

Stel, u bent niet geïnteresseerd in politiek. Nooit geweest ook. Maar op zekere dag - goed of kwaad, dat laten we maar even in het midden - besluit u dat dit moet veranderen. U houdt niet van half werk, dus u pakt het grondig aan. U volgt basiscursussen in staatsinrichting en parlementaire democratie. U oriënteert zich op de bestaande politieke partijen en hun belangrijkste uitgangspunten en opvattingen. En u begint vervolgens dicht bij huis: de lokale politiek in uw eigen gemeentehuis. Hoe ontmoedigd u raakt en wanneer dat precies gebeurt, zal in hoge mate afhangen van persoonlijke eigenschappen als uw doorzettings- en incasservermogen. Maar de kans lijkt toch honderd procent dat op zijn minst twee vragen al snel uw gedachten zullen beheersen. Waarom gaan die mensen zo merkwaardig met elkaar om? En waarom doen ze maar zo beperkt wat ze volgens de boekjes zouden moeten doen?

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft onlangs een belangrijke structuurwijziging in het lokale openbaar bestuur geëvalueerd: de overgang van monisme naar dualisme sinds 2002. Zij is tot de conclusie gekomen dat deze dualisering 'per saldo is geslaagd'. 'Het zal wel', zal de bovenbedoelde burger met belangstelling voor de lokale politiek denken. Hem is immers niks gevraagd. De staatssecretaris heeft onderzoeksbureau B&A een grootschalig onderzoek laten verrichten onder vele directe betrokkenen bij het lokale bestuur, heeft met hen en met de bestuurders van de politieke partijen rondetafelgesprekken gevoerd en heeft voor dezelfde doelgroepen een evaluerend congres in Amersfoort georganiseerd. Op basis daarvan, en van literatuurstudie, is zij tot haar conclusie gekomen. De belangstellende burger heeft zij niet geraadpleegd.

Op zichzelf is dat wel begrijpelijk. Er is althans veel voor te zeggen dat men burgers niet met dit soort bestuurlijk-organisatorische kwesties lastig valt. Bovendien wordt er al genoeg misbruik gemaakt van de veronderstelde kloof tussen politiek en bevolking. Echter, kijkend naar de problemen waar de vernieuwing van het lokale bestuur een oplossing voor moet bieden - in het bijzonder die van de twijfelachtige positie van politieke partijen uit oogpunt van volksvertegenwoordiging en de gebrekkige herkenbaarheid van het lokale bestuur als forum van politieke besluitvorming - kan men zich afvragen of het in dit geval niet toch op zijn plaats zou zijn geweest als wel degelijk ook een selecte groep 'gewone burgers' naar zijn mening zou zijn gevraagd. Zo'n groep had uiteraard niet moeten zijn samengesteld uit burgers die nooit een raadzaal van binnen hebben gezien. De bevindingen zouden dan voorspelbaar zijn geweest. Maar het oordeel van een zorgvuldig geselecteerde groep van burgers met recht van spreken (bijvoorbeeld omdat zij, om welke reden ook, regelmatig gemeenteraadsvergaderingen bezoeken), zou vast van toegevoegde waarde zijn geweest.



Grote kans in elk geval dat het de onbehaaglijke indruk die nu overheerst na kennisgeving van de *Staat van de dualisering*, op zijn minst een beetje had kunnen verminderen: de indruk dat de staatssecretaris de afgelopen jaren toch een andere voorstelling moet hebben bijgewoond.

Geschuifel in de marge

Natuurlijk, het is allemaal echt geen onzin, wat er staat in haar brief aan de Tweede Kamer. Men kan van mening verschillen over de keuzes die zij in dat schrijven meende te moeten maken (gelukkig is dat ook gebeurd, met als gevolg dat een voornaam deel van haar voornemens nadien alweer in de prullenbak lijkt te zijn beland). Maar, om in jargon te spreken, buiten de orde was de brief niet. Met een beetje goede wil kon men zich bij alles wel iets voorstellen. Echter, met droge ogen kan toch onmogelijk worden volgehouden dat de voorstellen waar de staatssecretaris mee kwam, nu werkelijk de laatste knelpunten zijn die het definitieve welslagen van de vernieuwingsoperatie nog in de weg staan. De wettelijke verankering van het raadspresidium, de versteviging van de rol van de burgemeester bij de coalitievorming, de versterking van de positie van het college van burgemeester en wethouders bij initiatiefvoorstellen - zonder de implicaties ervan voor de direct betrokkenen te bagatelliseren, kan het met de beste wil van de wereld toch niet veel meer worden genoemd dan geschuifel in de marge. Om van alle andere, evenmin betekenisloze, maar al helemaal weinig tot de verbeelding sprekende wijzigingsvoorstellen als het schrappen van verplichte voorhangprocedures, burgerjaarverslagen en periodieke beleidsevaluaties nog maar te zwijgen.

De voorstellen van de staatssecretaris raken natuurlijk niet de echte problemen waar het lokale bestuur zeven jaar na de invoering van het dualisme mee te kampen heeft. Blijkbaar komen die niet op tafel als men uitsluitend erg nauw betrokkenen bevraagt in een evaluatieonderzoek. Komt dat wellicht omdat deze lieden zodanig onderdeel zijn geworden van vaste mechanismen en patronen, dat zij niet meer goed in staat zijn met frisse blik te beschouwen, van gepaste afstand? Of zou zo'n heel evaluatietraject van rijkswege misschien zodanig zijn voorgestructureerd en ingekaderd, dat voor conclusies van al te ingrijpende (ongewenste?) aard bij voorbaat al geen ruimte wordt gelaten?

Opmerkelijk in elk geval is de vaststelling 'met tevredenheid' van de staatssecretaris dat 'de formele bestuursstructuur en de bestuurspraktijk thans weer met elkaar in overeenstemming zijn'. Zij bedoelt te zeggen: de bestuurspraktijk was al dualistisch, de structuur is dat nu ook - operatie geslaagd! Tja, zo haalt men zijn successen wel erg gemakkelijk naar zich toe. Dat de bestuurspraktijk al dualistisch was, heeft de staatssecretaris niet zelf bedacht, zij baseert zich op de staatscommissie Elzinga, die dat op pagina 445 in haar rapport ook opschreef. Maar juist deze stelling van de staatscommissie moet toch, op zijn zachtst, twijfelachtig worden genoemd. Waren het immers niet juist de heersende cultuur van veel te veel handen op één buik en de daarmee gepaard gaande ondoorzichtigheid van het gemeentebestuur, die de belangrijkste aanleiding vormden voor de vernieuwingsoperatie? Hoe dualistisch kan zo'n praktijk zijn

geweest? Om nu uitgerekend dit dubieuze citaat aan Elzinga te ontleen en vervolgens na een wijziging van de bestuursstructuur - die vanzelfsprekend overal heeft plaatsgevonden, omdat hij nu eenmaal verplicht was opgelegd - tevreden te beweren dat je het één toch maar mooi in overeenstemming met het ander hebt gebracht, dat lijkt toch al te goedkoop. 'Ja, hoor eens', is men als lezer geneigd te denken, 'zo kan ik ook mijn resultaten claimen'.

Hoe staat het er dan werkelijk voor? Is de dualisering van het gemeentebestuur per saldo dan niet geslaagd? Op zijn minst is het betrekkelijk eenvoudig een aantal factoren aan te wijzen dat een zuivere werking van het dualisme zoals de wetgever dat in 2002 bedoelde, (nog) in de weg staat. Wezenlijke tekortkomingen, waarvan men zich serieus kan afvragen of ze te verhelpen zijn, maar die toch bij een objectieve inventarisatie van de Staat van de dualisering niet zouden moeten ontbreken. Al was het alleen, omdat juist deze tekortkomingen, veel meer dan de knelpunten die de staatssecretaris heeft gemeend te signaleren, veroorzaken dat burgers die met de lokale politiek te maken krijgen, zich al snel gaan afvragen 'waarom die mensen zo merkwaardig met elkaar omgaan'. En 'waarom ze maar zo beperkt doen, wat ze volgens de boekjes zou moeten doen'. Laten wij de belangrijkste langslopen.

Partijpolitiek domineert

Een eerste faalfactor is de realiteit - als het erop aankomt - van de overheersing van de partijpolitieke machtsverhoudingen over de staatsrechtelijke. Dit verschijnsel kennen we allemaal maar al te goed, omdat het zich ook in onze landelijke politiek telkens nadrukkelijk manifesteert. De landelijke politiek, die de afgelopen jaren in lokale discussies over het dualisme zo vaak ten onrechte als voorbeeld is opgevoerd van hoe het zou moeten (veelzeggend genoeg overigens dikwijls juist door conservatieve krachten, die veranderingen trachtten tegen te houden met het argument 'dat het in Den Haag heus ook zo niet gaat'). Alsof in Den Haag het dualisme in zijn onversneden vorm zou worden gepraktiseerd! Geenszins natuurlijk. Als ergens, zodra het politiek een beetje spannend wordt, het dualisme het moet afleggen tegen de tegenstelling tussen kabinet en coalitiefracties aan de ene en de oppositiefracties aan de andere kant, dan is het wel aan het Binnenhof. Het is deze realiteit die de eerste en belangrijkste sta-in-de-weg vormt voor succesvol dualisme. Landelijk, maar ook lokaal.

Hoeveel gemeenteraadsleden herkenden niet de - vast welgemeende maar ook goed geacteerde - frustratie van Kamerlid Wilders en de zijnen, toen deze in maart 2009 demonstratief de Tweede Kamer verlieten, nadat bij aanvang van het debat over de crisisplannen van het kabinet was gebleken dat bewindslieden en coalitiefracties de zaken vooraf weer eens muurdicht hadden getimmerd? Veel hoor, rekt u daar maar op. Natuurlijk, er werd alom in bestuurlijk Nederland schande gesproken van Wilders' optreden (en terecht, daarover hieronder meer). Maar identieke ergernis wordt met grote regelmaat ook in de raadzalen gevoeld. Niet alleen door oppositieleden die zich volledig buitenspel gezet weten, ook door *backbenchers* uit coalitiefracties, die slechts achteraf kun-



nen kennismaken van de resultaten van het *wheelen en dealen* van hun voorlieden en zich al helemaal afvragen wat hun aanwezigheid er in hemelsnaam nog toe doet.

Het is een structurele belemmering voor optimaal functionerend dualisme: de meerderheid van de volksvertegenwoordiging wordt in de uitoefening van haar taken geremd door een andere loyaliteit dan die aan de staatsrechtelijke institutie waarvan zij deel uitmaakt: die aan de partij- en de coalitiegenoten. Deze meerderheid voelt zich eerst lid van de eigen partij, dan van de coalitie waarvan deze deel uitmaakt en pas daarna van de gemeenteraad. Dat de lokale aanvoerders van de politieke partijen, zodra het even kan, steevast zitting blijven nemen in de colleges, helpt daarbij natuurlijk ook niet erg (maar dit ter zijde).

De mate waarin deze beperkende factor wordt ervaren, mag per volksvertegenwoordiging verschillen, hij is er altijd. Zolang de politieke partijen hun sleutelpositie in de bemensing van ons openbaar bestuur innemen, is hij onvermijdelijk. Maar moet deze belangrijke belemmering voor duaal optreden om die reden dan maar buiten beschouwing blijven als men in kaart brengt hoe het ervoor staat met het dualisme? Dat lijkt toch al te wonderlijk. Temeer daar het hier bij uitstek een faalfactor betreft die maakt dat burgers vervreemden van de gangbare politiek. Het is natuurlijk geen toeval dat Wilders in de dagen na zijn weglloopincident direct in de peilingen weer een aardige portie virtuele Kamerzetels bij kon schrijven (al kan daar, in één adem, aan toe worden gevoegd dat hij het als oppositielid ook gemakkelijk heeft - voor oppositieleiden is dualisme praktiseren eenvoudig; ook zij hebben dubbele loyaliteiten, maar die brengen geen conflicterende belangen mee).

Debatteren wil nog niet zo lukken

Een andere evidente tekortkoming in het functioneren van het dualisme in de gemeenten is de wijze waarop in veel gemeenteraden door de onderlinge raadsfracties wordt gedebatteerd. Of moeten wij zeggen: niet wordt gedebatteerd? Met de dualisering zou het debat in de raadsvergadering terugkeren, dat was de bedoeling. De wezenlijke bestuurlijke afwegingen moesten niet langer worden gemaakt in de beslotenheid van de collegekamers. Zij moesten verplaatst worden naar de openbaarheid van de raadzaal. Op die manier zou voor burgers zichtbaar worden wie in het lokale bestuur waar voor staat. En wie waar verantwoordelijk voor is. Kiezers zouden weer iets te kiezen krijgen. Ongetwijfeld zijn er gemeenten waar in dit opzicht sinds 2002 belangrijke stappen voorwaarts zijn gezet, maar per saldo kan men toch moeilijk anders concluderen dan dat dit niet is gelukt. In elk geval nog niet. Iedere onbevange(n) nieuwkomer in de raadzaal zal bevestigen dat, voor zover er al stevig wordt gesproken in raadsvergaderingen, dit negen van de tien keer het traditionele spel van vraag en antwoord tussen raads- en collegeleden betreft. Daarbij wordt informatie verstrekt, wordt doorgaans over en weer gemopperd en wordt met een beetje geluk een enkele keer een helder standpunt verwoord. Maar werkelijk debatteren, in de zin van argu-

menten wisselen en politieke conclusies onderbouwen en betwisten – het is een zeldzaamheid. Al helemaal tussen fracties onderling.

Ook deze onvolkomenheid in de lokale politiek blijft in de Staat van de dualisering als knelpunt onbesproken. Waarom? Raadsleden zelf zijn nota bene vaak de eersten om aan te geven dat het met het beoogde debatteren in het dualisme nog niet zo wil lukken. En dat hen dat dwars zit. Heeft de staatssecretaris zich soms op voorhand neergelegd bij het feit dat Nederland geen debatcultuur kent? Veronderstelt zij dat het daarom toch nooit iets kan worden? Dat zou zonde zijn. Debatvaardigheden mogen lokaal tekortschieten (wie zal dat ontkennen), veel raadsleden zijn best bereid om daar aan te werken. Menig debattrainer is er de afgelopen jaren rijk mee geworden. Of heeft de staatssecretaris soms haar oor vooral te luisteren gelegd bij die raadsleden van de meer gevestigde politieke partijen die, onder verwijzing naar de eigen scholing- en vormingstituten, zelf op dit gebied geen trainingen meer nodig menen te hebben (onder het motto: ‘het gaat dan wel belabberd, maar dat ligt aan de anderen’)?

Een dieperliggend probleem wordt gevormd door de grondhouding van veel raadsleden ten aanzien van het politieke debat. De misvatting heerst dat men in de politiek debatteert met hetzelfde doel als men gewoonlijk nastreeft in debatten: het overtuigen van de ander van het eigen gelijk. Dit zet de deur open naar frustratie en desillusie bij degenen die het proberen, want het lukt maar zo zelden. ‘Wat ik ook zeg, hoeveel argumenten ik aanvoer, het haalt niets uit, alle standpunten zijn toch al bepaald’. Anderen haken om die reden al vooraf af. Maar in de politiek debatteert men niet, althans niet in openbare vergaderingen, om de tegenstrever te overtuigen. Het doel van het politieke debat is het overtuigen van de burger! Men debatteert om publiek verantwoording af te leggen. Natuurlijk wordt er achter de schermen onderhandeld en tot overeenstemming gekomen. Zo werkt het nu eenmaal als mensen met uiteenlopende belangen gezamenlijk tot beslissingen moeten komen. Maar dat betekent niet dat men zich mag onttrekken aan het debat of er zelfs (Wilders!) van weg mag lopen! Dat is een grove miskennis van de betekenis van het debat in een democratisch bestel. De staatssecretaris had de Staat van de dualisering aan kunnen grijpen om alle betrokkenen bij het lokale bestuur dat ondubbelzinnig onder de neus te wrijven. Zij heeft het niet gedaan. Zomaar zou nu de indruk kunnen ontstaan dat het eigenlijk wel prima loopt allemaal, met het debat in de raden. De Staatssecretaris had het voor de grap eens aan een belangstellende burger moeten vragen...

Verhouding raad/college: moeizame zoektocht duurt voort

Ook wordt de werking van het dualisme in de gemeenten nog flink belemmerd door de manier waarop de raden en de colleges lokaal met elkaar omgaan. Door de Grondwet is de raad (nog altijd) aangewezen als het hoofd van de gemeente (laten wij vooral maar niet spreken van ‘de baas’, daarmee beginnen vaak de problemen al). In zijn essentie impliceert dualisme echter juist nevenschikking van de bestuursorganen. In deze context is het vinden van een prettige, werkbare balans in de onderlinge relatie



natuurlijk geen sinecure. Dat was voorzien. In de praktijk blijkt het ook zo te zijn: er wordt, nog altijd, wat aangemodderd. Betrokkenen realiseren zich dat. Bij zelfevaluaties levert de vraag of de indruk bestaat dat raad en college elkaar in hun optreden versterken, doorgaans droevig stemmende scores. Tot op de dag van vandaag worden overal in het land externe adviseurs ingeschakeld in pogingen lokaal meer overeenstemming te bereiken over de precieze taak- en bevoegdhedenverdelingen in het dualisme. Toeschouwers kost het weinig moeite de problemen waar te nemen. Al zouden zij willen, zij kunnen er niet omheen. Waar gaat het zoal (nog) mis?

Op de eerste plaats ontbreekt het veel colleges aan de dienstbaarheid die er van hen richting de raden zou mogen worden verwacht. Natuurlijk, de meeste colleges spannen zich in om ogenschijnlijk hun raden overvloedig te bedienen. Het zal hen niet overkomen dat ze het verwijt krijgen te mager te informeren. Het leidt tot raden die omkomen in bergen informatie. Maar de ontevredenheid over, met name, het (late) moment waarop raden in beleidsprocessen in positie worden gebracht, houdt onder raadsleden aan. Hoeveel raden ontvangen met gepaste regelmaat notities die hen werkelijk in staat stellen beleidsalternatieven te wegen en onderbouwd richtinggevende keuzes op hoofdlijnen te maken? En hoe staat het met de leesbaarheid en begrijpelijkheid van raadstukken, ook voor de leden van de raad die geen onderwijzer of ambtenaar zijn, of anderszins een hogere opleiding hebben genoten?

‘Een volwassen raad dwingt dat soort zaken af’, is de geijkte reactie op dit soort van onvrede. Het zal wel, maar juist daar breekt het eerder bedoelde gebrekkige collectieve bewustzijn bij raadsleden de raden dikwijls op. Maar is het eigenlijk ook niet de wereld op zijn kop? Zouden colleges niet ongevraagd voortdurend moeten aftasten waar de werkelijke behoeften van de raad liggen en daarop in moeten spelen? De staatssecretaris verwijst in de *Staat van de dualisering* naar het onderscheid dat professor Dölle heeft gemaakt tussen ‘dualisme-light’ (een enigszins afgezwakte variant, waarin de raad aan het hoofd staat) en ‘bipolair dualisme’ (de meer zuivere vorm, waarin geen hoofdschap past en ook, bijvoorbeeld, geen dubbelfunctie van de burgemeester). Het moge duidelijk zijn dat de wetgever met de introductie van het dualisme in gemeenten in 2002 de lightversie voor ogen had. Dat daarin ondergeschiktheid en dienstbaarheid van de colleges aan de raden uitgangspunt zijn, bevestigde hij in de magere equipering die hij de raden meegaf (slechts een enkele griffier moest volstaan). Probleem is nu, dat veel colleges zich zijn gaan gedragen alsof er bipolair dualisme is ingevoerd. Aan de oppervlakte tonen zij zich wel ondergeschikt, zo politiek handig zijn zij doorgaans wel, maar in de basis zijn zij het veel minder. Zij stemmen hun ambtelijke organisaties onvoldoende af op het werkelijk, als boven bedoeld, bedienen van de raad. Dat wringt, het leidt ertoe dat raden tekortkomen. De staatssecretaris pleit ervoor de mogelijkheden voor fractieondersteuning optimaal te benutten. Het zal de oplossing voor dit probleem niet brengen. Meer zoden zou het aan de dijk hebben gezet als zij in de *Staat van de dualisering* dit hardnekkige misverstand onder colleges (laten wij het daar maar op houden) had

bestreden met een krachtige oproep aan hen om veel nadrukkelijker hun (mede)verantwoordelijkheid te nemen voor het welslagen van de vernieuwingsoperatie.

Ook als het gaat om de democratische controle, zijn volwassen verhoudingen tussen raden en colleges nog eerder uitzondering dan regel. Veel is er gespeculeerd over de vallende wethouders in relatie tot de dualisering. Aanvankelijk drongen berichten door met een alarmerend karakter: het dualisme zou meer en meer wethouders de kop kosten. Curieus eigenlijk dat dit verontrustend werd gevonden. Waar men beoogt raden scherper neer te zetten als controleurs, moet men er niet van op kijken dat disfunctioneren van wethouders vaker wordt waargenomen. En consequenties heeft. 'Missie geslaagd', zou men eerder geneigd zijn te zeggen. Recente inventarisaties suggereren veeleer dat het reuze meevalt. Althans, dat het aantal voortijdig sneuvelende wethouders niet of nauwelijks hoger ligt dan vroeger.

Hoe het ook zij, ontspannen omgaan met het toepassen en ondergaan van controleactiviteiten, blijkt een kunst die (nog) weinigen verstaan. Aan de zijde van de raden is vooral de maatvoering een probleem. Coalitiefracties lijken soms de meest onschuldige verantwoordingsinformatie al niet te durven vragen, uit angst op tenen te gaan staan of relaties te verstoren. Oppositiefracties schieten door in de andere richting. Zij vragen soms louter om het vragen, zonder achterliggende beweegreden, soms zelfs puur om te frustreren ('we hebben er toch recht op'). Aan de kant van de colleges wordt al te vaak de vertrouwenskwestie misbruikt. Dit bleek bijvoorbeeld bij de eerste serie lokale rekenkamerrapporten. De verontwaardiging – gespeeld of niet gespeeld – spatte er bij portefeuillehouders dikwijls vanaf. 'Al die jaren naar eer en geweten de gemeente bestuurd en nu dit...'. Dat vertrouwen in portefeuillehouders er in een parlementaire democratie per definitie is, totdat het wordt opgezegd, lijkt nauwelijks te worden beseft. Dat volksvertegenwoordigers die zich kritisch opstellen, of doorvragen na kritiek van derden, gewoon het controlewerk doen waarvoor ze zijn aangesteld, evenmin. Waarom is het zoveel gevraagd van bestuurders om kritiek in rust te weerleggen? Als deze echt zo ongefundeerd en misplaatst is als de opgewonden reacties veelal willen doen geloven, moet dat toch niet zo moeilijk zijn? Nu blijven de evaluaties en afgewogen beoordelingen die in gezonde duale verhoudingen zouden passen, nog veel te vaak achterwege.

Geen reden voor somberheid..

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is overwegend tevreden over de dualisering van het lokale bestuur tot dusver. Zij is tot die slotsom gekomen na uitgebreid, op verschillende manieren, te rade te zijn gegaan bij vele directe betrokkenen. Die zijn dat, gemiddeld genomen, dus blijkbaar ook. Het moge duidelijk zijn: voor wie in de omgeving van het lokale bestuur de ogen en oren open houdt, wekt dat bevreemding. Die twijfelt er namelijk niet aan dat er buiten de incrowd van het lokale bestuur, maar weinigen zullen zijn die de hoofdconclusie van de Staat van de dualisering kunnen delen. Als ze er al zijn. Volgers met belangstelling en (enige) kennis van zaken kunnen niet anders dan menen dat zij in de lokale bestuurspraktijk (nog) te weinig terugzien van wat zij in de basiscursussen staatsinrichting en



parlementaire democratie hebben geleerd, om van een succesvolle operatie te kunnen spreken. Dat zou zorgen moeten baren, want men kan (met recht) menen dat de vernieuwing van het gemeentebestuur primair een zaak is van het gemeentebestuur zelf, in hoofdzaak ging het wel om het vergroten van herkenbaarheid, duidelijkheid en transparantie voor de 'buitenwacht'. Vanuit dat perspectief heeft de staatsecretaris de vorderingen niet beschouwd. Zij lijken, voorzichtig geformuleerd, nog verre van indrukwekkend.

Op zichzelf is dat niet verrassend. Deskundigen waren het er in 2002 over eens dat het wel eens enkele generaties nieuwe politici zou kunnen duren, voordat de effecten van de vernieuwing werkelijk merkbaar zouden worden. In dat licht bezien is het eerder curieus dat het oordeel van de staatssecretaris (na anderhalve raadsperiode al 'per saldo geslaagd') niet veel meer opzien heeft gebaard. Misschien komt het wel omdat in de politiek overwegend wordt gedacht in successen en mislukkingen en een genuanceerde, maar nog onzekere beschouwing ('we zien nog niet zo veel, maar voor zover we iets zien, lijkt het, na het verwachte wapengekletter in de aanvangsfase, hier en daar een beetje de gewenste kant op te gaan') al snel wordt bestempeld als vaag, en daarmee zwak.

Voor objectieve, kritische waarnemers zou een dergelijk voorzichtig optimistisch geluid echter al een stuk geloofwaardiger en herkenbaarder hebben geklonken dan de kwalificatie 'per saldo geslaagd'. Want – daarover geen misverstand – ondanks de hierboven opgesomde tekortkomingen, en het feit dat dit nog slechts de belangrijkste zijn: er is geen reden om bij de pakken neer te zitten! Natuurlijk, deze faalfactoren werken remmend op de werking van het lokale dualisme en hadden, willen wij verder komen, in een tussenbalans niet mogen worden genegeerd (of ze nu te verhelpen zijn of niet). Maar het zijn (overwegend) geen nieuwe beperkingen, ontstaan met of door de vernieuwingsoperatie. Behoudende krachten in de gemeenten hebben de neiging om alles wat er sinds 2002 misgaat, gretig toe te schrijven aan het dualisme. Dat is, uiteraard, onzin. Een aantal zaken loopt (nog steeds) niet goed, maar de meeste ervan liepen in het verleden zeker niet beter, de dualisering heeft ze niet verder verslechterd. Daarnaast heeft het dualisme de gemeentepolitiek wel degelijk (nu al) een aantal verworvenheden opgeleverd.

In de *Staat van de dualisering* worden er enkele genoemd, de belangrijkste ervan lijken te kunnen gevat onder de noemer 'toegankelijkheid'. Partijpolitieke machtsverhoudingen mogen domineren, ook als dat conform dualistische beginselen niet zou moeten, het debat mag nauwelijks nog uit de verf komen, raden en colleges mogen elkaar op allerlei onbedoelde manieren nog in de weg zitten – als (eerste) succesfactor lijkt zonder meer de toegenomen toegankelijkheid van de gemeentepolitiek te kunnen worden genoteerd. De introductie van vele, soms vergaande veranderingen van werkvormen en vergadermodellen van gemeenteraden (die van Almere voorop) heeft zonder twijfel voor belanghebbende en geïnteresseerde burgers drempelverlagend gewerkt. Veel gemeenteraden zijn echt klantvriendelijker gaan opereren. Zij bieden burgers die dat

wensen meer en gemakkelijker manieren om zich met zaken te bemoeien. Bovendien is met de komst van de griffies niet alleen voor de buitenwereld van de lokale politiek een extra ingang gecreëerd. Deze nieuwe, 'eigen' secretariaten hebben ook voor gemeenteraadsleden nieuwe wegen geopend, of in elk geval beter begaanbaar gemaakt. Waar in het verleden de gemeentesecretarissen kritische of anderszins de ambtelijke organisatie belastende raadsleden al snel minstens als hinderlijk ervoeren, zijn de griffies, niet geremd door andere loyaliteiten dan die aan de gemeenteraad en het democratische gehalte van het besluitvormingsproces, altijd geneigd tot zo deugdelijk mogelijke ondersteuning. Hiermee is ook de toegankelijkheid van het instrumentarium dat zij voor hun werk kunnen gebruiken, voor de leden van de gemeenteraad groter geworden. De toegenomen toegankelijkheid voor burgers en raadsleden is een winstpunt, dat zeker perspectieven biedt voor de verdere doorontwikkeling van het dualisme.

...nog een wereld te winnen

Cultuur, cultuur, cultuur! Eigenlijk draait daar alles om, als het met de dualisering van het gemeentebestuur een succes moet worden. Loop de verschillende wezenlijke tekortkomingen maar langs; elke ervan vraagt op de eerste plaats om een omslag in de heersende cultuur, wil er echt iets kunnen veranderen. Het moet geaccepteerd worden dat raads- en collegeleden met dezelfde partijpolitieke achtergrond, in voorkomende gevallen vanuit verschillende verantwoordelijkheden, uiteenlopend over zaken denken en beslissen. Het moet gewoon worden dat raadsleden in openbare vergaderingen misschien nog wel even het college bevragen, maar vervolgens vooral met elkaar in debat treden, daarbij heldere argumenten en standpunten wisselend. Het moet gangbaar worden dat colleges zich bij aanvang van beleidsprocessen vooral inspannen om richting mee te krijgen van hun raden en zich ondergeschikt en (proactief) dienstbaar aan de raden opstellen. In alle gevallen zal de kunst zijn: het zich verplaatsen van de direct betrokkenen in elkaars positie en daar naar handelen, vanuit het besef dat alleen gezamenlijke doorontwikkeling de doelen van het proces (meer herkenbaarheid, meer doorzichtigheid voor buitenstaanders) naderbij kan brengen. Een collectief gevoel van verantwoordelijkheid voor het welslagen van de vernieuwingsoperatie is daarvoor een eerste vereiste. Het is teleurstellend dat de Staatssecretaris hieraan in haar beleidsconclusies nauwelijks aandacht heeft geschonken.

Zij had raadsleden – in het bijzonder die van coalitiefracties – kunnen aanspreken op hun rolvulling en de keuzes daarbij, op cruciale momenten, tussen hun verschillende loyaliteiten. Veel van haar conclusies betreffen de raden, maar daarover zegt zij niets. Zij had colleges die eerst en vooral bezig zijn met het verbeteren van hun eigen machtspositie in het nieuwe bestel, tot de orde kunnen roepen en kunnen wijzen op hun medeverantwoordelijkheid voor het functioneren van de raad en het democratische gehalte van het besluitvormingsproces. En op het feit dat is gekozen voor een dualismevariant waarin zij de aangewezenen zijn om de raden optimaal te faciliteren. Zij kondigt daarentegen vooral maatregelen aan die de colleges helpen hun machtspositie



nog verder te versterken. Zij had de burgemeesters en de gemeentesecretarissen, als cultuurdragers bij uitstek op de gemeentehuizen, kunnen attenderen op hun sleutelpositie (voortrekkersrol!) waar het het realiseren van de doelstellingen van de dualisering betreft. De burgemeester tracht zij vooral sterker te positioneren als collegevoorzitter. De gemeentesecretaris laat zij zelfs volstrekt onbesproken, vanuit de overweging dat 'zich de afgelopen jaren geen ontwikkelingen hebben voorgedaan die om een nadere duiding (...) vragen'. Onbegrijpelijk, dit laatste, gelet op de bepalende invloed die de secretarissen hebben op de sfeer in en de basishouding van de ambtelijke organisatie en (vaak ook) het college. Het zijn gemiste kansen. De staatssecretaris had ten minste kunnen proberen deze sleutelfiguren een flinke duw te geven, in de richting van de wereld die er nog te winnen valt op weg naar succesvol dual functioneren.

De staatssecretaris waagt zich echter in het geheel niet aan het zo doorslaggevende aspect van de cultuur. Zij komt in haar beleidsconclusies slechts met een reeks van meer bestuurstechnische voornemens en aanbevelingen. Daarover is voldoende gezegd in de debatten naar aanleiding van de *Staat van de dualisering*. Het waren stuk voor stuk detailvoorstellen, vergeleken bij de conclusies die zij ook had kunnen trekken en die werkelijk betekenisvol zouden zijn geweest.

Had zij zich toch willen beperken tot dit meer technische niveau, dan nog had zij suggesties kunnen kiezen die meer om het lijf hadden gehad. Zij had de discussie over het landelijke karakter van de gemeenteraadsverkiezingen kunnen heropenen – als er iets zou kunnen helpen om lokale politici te dwingen zich duidelijker en herkenbaarder te profileren, zouden het wel eens pogingen kunnen zijn om de lokale verkiezingen echt lokaal te maken. Zij had kunnen besluiten gemeenteraden toe te staan om, naast de burgemeester, professionele vergadervoorzitters van buiten in te huren – als op enigerlei wijze snel flinke winst zou kunnen worden geboekt met debatteren, dan zou dat kunnen via de inschakeling van vakbekwame, onafhankelijke technisch voorzitters. Zij had ook kunnen proberen om, op een of andere wijze, een helderder en concreter invulling te geven aan de nu zo vage wettelijke actieve informatieplicht van het college – als ergens mogelijkheden liggen om colleges aan te zetten tot de dienstbaarheid die onze light-versie van dualisme van hen vraagt, is het daar wel. Zij heeft het allemaal niet gedaan.

'Per saldo geslaagd', is de conclusie die zij passend acht. Tien tegen één dat de belangstellende burger verbouwereerd achterblijft. Hoewel...met Wilders heeft die burger natuurlijk recent kunnen waarnemen hoe ook in de landspolitiek het dualisme weer door intensief Torentjesoverleg volledig werd ondergraven. Waarschijnlijk is de kans dan ook groter dat hij niet eens meer van de Haagse beoordeling van de lokale dualisering zal hebben opgekeken...

ERIC MEURS is griffier van Smallingerland en lid van de redactie.



GESPREK TUSSEN MARION STEIN EN GERDI VERBEET

‘147 Kamerleden stonden buitenspel!’

STEIN: Hoe bevalt het voorzitterschap van de Tweede Kamer?

VERBEET: Ik doe het nu 2,5 jaar en vind het een mooi en zinvolle functie. Het is een gecompliceerde tijd, maar ook heel bijzonder. Het is in ieder geval een fantastische tijd om voorzitter te zijn.

STEIN: Niet veel burgers realiseren zich dat de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) niet van toepassing is op de Kamer. Vanwaar deze uitzondering nu juist zij diegenen zijn die de meeste transparantie verdienen?

VERBEET: Alles wat het parlement doet is openbaar. De WOB is alleen van toepassing op bestuursorganen. De Kamer controleert de regering en daarmee de bestuursorganen waarvoor ministers verantwoordelijk zijn. Het zou vreemd zijn als geheime stukken die ministeries naar de Kamer hebben gezonden door de Kamer openbaar zouden worden gemaakt. Er geldt daarvoor immers nog geheimhoudingsplicht. Overigens is de WOB een wet die dateert uit de tijd vóór het dualisme bij de raden en staten werd ingevoerd. Je kunt de positie van de Kamer, raden en de staten in dezen niet goed vergelijken.

STEIN: Zijn er in de Kamer mores tegen de mores? Zoals spoeddebatten zonder spoed, moties zonder verwachte steun of anderszins anders met de middelen omgaan dan in procedures afgesproken?

VERBEET: Dat komt omdat er zoveel nieuwe leden tegelijk gekomen zijn. Niets is meer vanzelfsprekend in deze Kamer. ‘Zo gaat dat nu eenmaal hier’ gaat niet meer op. Je kunt je niet meer alleen beroepen op de ongeschreven regels. Verder gaan spoeddebatten wel altijd over dingen die zeer actueel zijn. In het buitenland kijkt men bewonderend naar de manier waarop wij als parlement hier zaken op de agenda kunnen plaatsen. Het is ook niet zo dat regeringspartijen de regering altijd volgen. Overigens gaat wetgeving in principe voor een spoeddebat. Tot nu toe heb ik pas twee keer wetgeving naar achteren verschoven voor een spoeddebat, maar dat is wel met instemming van de hele Kamer gebeurd.

STEIN: Onlangs bracht de Kamer een parlementaire zelfreflectie uit: ‘Vertrouwen en Zelfvertrouwen’. Het is dapper dat de Kamer aan zelfreflectie doet.

VERBEET: Ik vind het heel goed dat er zoiets wordt gedaan. Het komt natuurlijk erg dichtbij, want het functioneren als parlementariër staat hierbij voorop. Natuurlijk zijn we het niet over alles eens. Het parlement is niet opgericht om het met elkaar eens te zijn. Maar het is erg belangrijk dat je met elkaar het doel deelt om een krachtig parlement te zijn. Wij zijn daar met de zelfreflectie behoorlijk in geslaagd!



STEIN: Wie zet de agenda van de Kamer? Kamer of Kabinet? Wie stelt de toekomst- en onderzoeksagenda op?

VERBEET: De Kamer stelt haar eigen agenda op. Het kabinet vult natuurlijk de brievenbus van de Kamer, zoals het college dat met de gemeenteraad doet. Vervolgens behandelen de commissies alle ingekomen stukken. De Kamer besluit dan of zij iets in een plenaire vergadering wil agenderen. In vergelijking met raden zijn wij meer agendazettend. Natuurlijk krijgen wij soms lijsten met stukken die vóór een bepaalde datum moeten worden behandeld, bijvoorbeeld als het kabinet snelle invoering van nieuwe wetgeving nodig acht. Maar dan nog bepaalt de Kamer zelf haar agenda. Maar het kan nog beter. In het rapport Vertrouwen en Zelfvertrouwen worden de invoering van een onderzoeksagenda en groter toezicht op de uitvoering van wetgeving als bijzonder bruikbare instrumenten genoemd.

STEIN: Zou de Kamer niet terug moeten gaan tot haar oorspronkelijke taak? Zoals zich beperken tot medewetgeving, controleren en volksvertegenwoordiging?

VERBEET: Het is juist een hele goede zaak dat de Kamer een beleidsvoorstel bespreekt en dat op basis hiervan een wet tot stand komt. Het is echter zorgelijk dat de Kamer met precies dezelfde informanten spreekt als het kabinet. We moeten op een andere manier naar onderwerpen kijken en met andere gesprekspartners spreken. Daarom is het zo belangrijk dat de Kamer goed oog heeft voor hoe wetgeving in praktijk uitpakt. Of de uitvoering overeenkomt met wat is beoogd. De stuurgroep parlementaire zelfreflectie beveelt in navolging van de commissie Dijsselbloem aan die uitvoeringstoets gestalte te geven.

STEIN: Bij griffiers zit veel kennis van wat werkt en wat niet. Immers, de schaal mag anders zijn, de processen in de kern zijn nationaal niet anders dan lokaal. Kan de VvG, die overigens ook Kamergriffiers herbergt, of leden daaruit ondersteunen en reflecteren om de aanbevelingen uit te werken en met praktische reflecties komen?

VERBEET: Alle politieke partijen hebben lokale en provinciale volksvertegenwoordigers. Zij kunnen hier komen en met hun partijgenoten spreken. Dit gebeurt ook regelmatig. Er zijn ook veel Kamerleden die voorheen op decentraal niveau volksvertegenwoordiger waren; zij nemen veel kennis mee uit het decentraal bestuur. Ik heb zelf geen zicht op wat raadsgriffiers doen. Ik kan mij voorstellen dat er een aantal procedures is dat op lokaal niveau gebruikelijk is, maar op Kamerniveau niet van toepassing is. Bijvoorbeeld bij hoorzittingen. Hier ligt een groot verschil met hoe de Kamer dit aanpakt. Op gemeentelijk niveau kan men in een hoorzitting met mensen spreken die zelf niet een grote groep vertegenwoordigen, maar die bijvoorbeeld op eigen titel komen spreken. Dat doen wij ook, maar het 'wegen' van de opvattingen van individuen is lastig.

STEIN: Een van de voorgangers, Anne Vondeling, schreef ooit: 'Tweede Kamer, lam of leeuw?' Hoe moet de Kamer zich wat u betreft gedragen? Hoe reëel is het leeuwengedrag te verwachten, gelet op de dominantie van de tegenstelling coalitie/oppositie? Hoe beoordeelt u, in dit licht bezien, bijvoorbeeld de gang van zaken rond het crisispakket van het kabinet (van Van Geel, die bij aanvang van het Kamerdebat liet weten dat de deal gesloten was)?

VERBEEF: De Kamer moet absoluut een leeuw zijn! Het heeft rond het crisispakket echter lang geduurd voordat er een 'level playing field' was. Ik snap best dat er in een crisis snelle besluiten moeten worden genomen, maar de verschillende verantwoordelijkheid van kabinet en Kamer moet niet uit het oog worden verloren.

STEIN: De vraag was natuurlijk wel of er dan zo snel een kwalitatief resultaat geweest was zoals nu? Je kunt zeggen dat de leiding bij de coalitiefractievoorzitters lag.

VERBEEF: Ik vind het niet gepast hoe het is gegaan. Ik kan niet beoordelen of het resultaat beter had kunnen zijn. Het heeft wel vier weken geduurd. De Kamer heeft als geheel veel te lang buiten spel gestaan en geen enkele informatie gekregen of een rol kunnen spelen. 147 leden van de Kamer stonden buitenspel!

STEIN: Hoe gaat u om met Kamervragen die eigenlijk op lokaal niveau beantwoord dienen te worden? Zoals het op Kamerniveau aankaarten van het reinigen van de gevels van het paleis op de Dam?

VERBEEF: Als het zo is dat wij vinden dat een vraag niet voor de minister is bestemd, dan geven wij die overweging mee aan het Kamerlid dat die vraag stelt. Maar als het Kamerlid persisteert, dan laten wij dat door en dan moet de minister zelf uitleggen dat hij of zij daar niet over gaat.

STEIN: Doorlaten is lokaal niet vanzelfsprekend. Ik vind dat je weloverwogen om moet gaan met je instrumenten. Deze blijven daarmee scherp en maakt het meer indruk wanneer je ze inzet.

VERBEEF: Dat ligt eraan. Ik krijg nu veel meer schriftelijke vragen binnen dan vroeger, onder meer omdat een groot aantal leden niet behoort tot een coalitiefractie. Zeker voor kleine fracties is het stellen van vragen een effectieve manier om aan kennis te komen. Alle grote parlementaire onderzoeken zijn gestart met het stellen van een simpele schriftelijke vraag! De Paspootaffaire komt bijvoorbeeld voort uit een schriftelijke vraag.

STEIN: Raads- en Statenleden hebben recht op informatie over de eigen bestuursuitoefening in die gemeente of provincie volgens de wet. Vragen die daar buiten vallen, moeten die geweigerd worden door de voorzitter van de raad/staten?

VERBEEF: Uiteindelijk stuur ik vragen gewoon door. Als je bijvoorbeeld een mondelinge of schriftelijke vraag niet toelaat omdat je aangeeft dat het bijvoorbeeld niet de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties is, dan kan het zijn dat er onderliggend toch een overweging ten grondslag aan kan liggen, die kan leiden tot een verandering in het beleid of het systeem. Dan is die vraag wel belangrijk.



Een benoemde bestuurder als de burgemeester, zou vragen van de raad niet moeten willen tegenhouden.

STEIN: Hoe zal de uitwerking van de aanbevelingen van de zelfreflectie verlopen?

Onze ervaring is: de geest is gewillig, maar het vlees is zwak. Zeker als een reflectiepunt is dat er te weinig gezamenlijk beeld bij de Kamerleden is op de Kamer als instituut. Hoeveel vertrouwen heeft u erin dat datgene wat men met elkaar afspreekt, dat men dat ook al zal gaan doen.

VERBEET: Ik weet zeker dat als wij dingen met elkaar afspreken, men zich daaraan houdt. Het blijft ook investeren in elkaar als je dingen voor elkaar wilt krijgen. Daar heb ik alle vertrouwen in. Het is bepaald geen rapport dat 'over night' tot stand is gekomen. Het is echt een rapport van de leden zelf. Met betrekking tot spoeddebatten en de 30-leden regel: dat was een debat en dat blijft een debat. Ik gok erop dat op dat punt niets verandert, maar daar heb ik alle vrede mee.

STEIN: Zijn er dingen uit het buitenland die heel goed zouden kunnen zijn om een voorbeeld van te nemen?

VERBEET: Wat ik bijvoorbeeld persoonlijk heel goed vind, is het systeem in de VS waar men een scheiding heeft tussen commissies die controleren en commissies die over nieuw beleid gaan. Wij hebben bijvoorbeeld ook heel veel geleerd van het Luxemburgse parlement als het gaat om ICT toepassingen. Ik vind dat landen van elkaar kunnen leren op het gebied van omgaan met Europese ontwikkelingen. Men kijkt ook heel erg naar Nederland. Wij bieden veel steun aan parlementen in nieuwe democratieën. Het is buitengewoon belangrijk dat wij elkaar kunnen steunen.

STEIN: Zijn de ministers 'flapdrollen' of 'knettergek'? Mag de taal van de straat ook in de Kamer?

VERBEET: Het gebeurt, maar niet zonder slag of stoot. Natuurlijk is het beter als dat soort dingen niet gezegd worden. Dat is niet hoe je met elkaar omgaat. Maar je kunt niet van tevoren zien wat iemand gaat zeggen. Alles dat wordt gezegd, wordt live uitgezonden. Dus dingen uit de Handelingen schrappen, wat vroeger gebruikelijk was, gebeurt niet meer. Iedereen heeft het al kunnen horen en zien. Ik zeg wel eens: 'vroeger zou dit uit het verslag worden geschrapt!' Iedereen kan dan aan mij zien dat ik het niets vind. De leden moeten vooral elkaar aanspreken. Maar mensen uit de vergadering verwijderen, dat kan ik alleen maar als het gaat om zaken die ook buiten de Kamer tot een veroordeling door de rechter zouden kunnen leiden. Ik vind wel dat in de Kamer iedereen zo met elkaar moet spreken dat het voor iedereen begrijpelijk is. Uiteindelijk moeten Leden verantwoording afleggen aan de eigen kiezers. Kamerleden die straattaalelementen gebruiken zijn van mening dat zij daarmee hun achterban het beste vertegenwoordigen en het beste bedienen. Het is net als het dragen van kleding. Dat is ook de eigen keuze van de leden. Dat is maar goed ook. Het zit meer in de toon van het debat dat soms snel hoog oploopt, dan de taal van het debat. Ik probeer het soms wat te sussen door een grapje te maken, maar de leden moeten ook hun eigen verantwoordelijkheid nemen.

STEIN: Volgend jaar weer Gehaktdag? Verantwoordingsdag?

VERBEET: Zeker! Dat mag wat mij betreft ook het moment zijn waarbij men meer focus legt op bepaalde punten waar men meer verantwoording over wil zien. In deze periode voor het zomerreces vinden allerlei aparte debatten plaats op commissieniveau, over de financiële verantwoording van de ministeries. Aan het eind wordt dit proces plenair afgerond. Misschien minder spectaculair, maar niet alles wat wij hier doen hoeft wat mij betreft sexy te zijn! Er mogen ook wel wat zaken saai en degelijk zijn. Daar sta ik ook voor.

STEIN: De drie hoogste personen in ons land zijn alle drie vrouw: De koningin, de voorzitter van de Eerste Kamer en de voorzitter van de Tweede Kamer. Hoe voelt dat?

VERBEET: Dat vind ik wel mooi! Ik weet ook zeker dat als het drie mannen waren geweest, het niemand zou zijn opgevallen. Job Cohen zegt er bij iedere kranslegging op de Dam in positieve zin iets over. En bij een staatsbezoek komt de MP in de voorstelronde aan de gasten na die vrouwelijke Kamervoorzitters. Die voorstelronde wordt geopend door de Dean van de Corps Diplomatique, die ook een vrouw is. Dat is mooi.

GERDI VERBEET is voorzitter van de Tweede Kamer.

MARION STEIN is vicevoorzitter VvG en griffier te Den Haag.

M. STEIN

Nog één laatste keer: Het dualisme

Een zelftest!

De Kamer stelde een zelfreflectie op en ook in veel raden en staten evalueerde men de eigen werkwijze.

Mogen wethouders af en toe bij hun fractie aanschuiven? Mogen coalitiepartners met het kabinet onderhandelen over de kredietcrisis?

In veel populaire bladen staan zelftests. Uw jaarboekredactie wil natuurlijk niet achterblijven!

Dus doe de zelftest in uw eigen achterkamertjes en breng uw politieke toekomst in beeld.

Vraag 1

U bent burgemeester en begint veel zinnen in de raad met 'wij'. U doelt dan altijd op:

- A Wij als college.
- B Wij als raad.
- C Wij als gemeentebestuur.

Vraag 2

U bent gemeentesecretaris en in het college rijst de vraag of bepaalde gevoelige informatie naar de raad moet worden gestuurd. U adviseert:

- A Dat moet onmiddellijk naar de raad, want hier komt gedonder van.
- B Dat de burgemeester de fractievoorzitters vertrouwelijk informeert dat dit eraan komt.
- C Dit is een verantwoordelijkheid van het college, dan moet je die ook nemen. Het kan nog niet openbaar worden in deze fase.

Vraag 3

U bent griffier en een wethouder vraagt u om commentaar over een uiterst gevoelig voorstel dat zij naar de raad wil sturen maar dat nog wel naar het college moet.

- A U legt vriendelijk uit dat uw loyaliteit bij de raad ligt en dat zij misschien bij de secretaris beter geholpen kan worden.
- B Uiteindelijk gaat het u om goed openbaar bestuur en kwalitatief hoogwaardige raads-voorstellen. U geeft uw commentaar want het is een goede wethouder.
- C U maakt duidelijk dat commentaar echt alléén op kwaliteitsaspecten kan zijn en dat het ook betekent dat u of de raad niet gebonden is aan het uiteindelijke voorstel.

Vraag 4

U bent kamerlid van de coalitie. Er is een bijzonder belangrijk probleem aan de orde van nationaal belang.

- A U zorgt dat u de regie houdt en gaat onderhandelen met de andere coalitie fractie-voorzitters en de (vice-)premiers.
- B U maant het Kabinet tot spoed en wacht de voorstellen af.
- C U laat u regelmatig informeel informeren over de voortgang die het Kabinet boekt met het maken van de voorstellen.

Vraag 5

U bent Statenlid in de oppositie. Er is een bijzondere belangrijk probleem aan de orde dat alle eerdere aannames bij de begroting onderuit haalt. U heeft gehoord dat de coalitie fractie-voorzitters met het college aan tafel zitten om nieuw beleid te ontwikkelen.

- A U weet hoe de hazen lopen; in tijden van crisis had u 't niet anders gedaan.
- B U nodigt de pers uit en laat weten dat dit toch het absolute dieptepunt is in het dualistisch tijdperk! Eventueel loopt u weg in 't debat straks. Gelukkig durfde u het onderwerp zelf toch niet aan.
- C U probeert ook toegang te krijgen en invloed uit te oefenen door contact op te nemen met de politiek meest nabije fractievoorzitter.

Vraag 6

U bent journalist en heeft gehoord dat rondom een groot probleem, wethouders en coalitie- fractiespecialisten in beslotenheid zijn gaan onderhandelen.

- A U brengt de lezer in herinnering in een scherp commentaar dat het dualisme er niet voor niets is. U denkt namelijk stilletjes zonder dualisme, geen conflicten en zonder conflicten, geen lezers.
- B Belangrijker dan wie aan tafel zitten van de coalitie, is wat er uit is gekomen en wat de voorstellen inhouden. Dat is pas nieuws!
- C U plaatst een afluisterschroef in de onderhandelingsruimte of hackt in de bestanden van de gemeente met een oud wachtwoord. U vertelt dat uit welingelichte kringen is vernomen wat de stand van zaken is.

Vraag 7

U bent burger en zit met spanning te wachten op hoe het met uw pensioen zal gaan over tien jaar.

- A U bent vooral geïnteresseerd in een adequate oplossing en het maakt u werkelijk geen biet uit hoe ze dat tussen Kabinet en Kamer regelen.
- B U bent vooral geïnteresseerd in een adequate oplossing en het maakt u werkelijk geen biet uit hoe ze dat tussen Kabinet en Kamer regelen.
- C U bent vooral geïnteresseerd in een adequate oplossing en het maakt u werkelijk geen biet uit hoe ze dat tussen Kabinet en Kamer regelen.



Tel de punten per vraag bij elkaar op en kijk naar uw uitslag.

Vraag 1 A = 0
B = 10
C = 5

Vraag 5 A = 0
B = 10
C = 5

Vraag 2 A = 10
B = 5
C = 0

Vraag 6 A = 10
B = 0
C = 5

Vraag 3 A = 10
B = 0
C = 5

Vraag 7 A = 10
B = 10
C = 10

Vraag 4 A = 0
B = 10
C = 5

10 TOT 25 PUNTEN:

Gefeliciteerd, u verdient het predicaat ‘Monist-tot-in-de-kist’. U moet u wel wat zorgen maken over het draagvlak voor uw manier van optreden. Zoals u, nee zo zijn er niet veel meer! Uw beste kansen liggen overigens in het buitenland, daar is tenminste niet de draconische scheiding tussen monisme en dualisme.

25 TOT 50 PUNTEN:

U bent een echte politieke en resultaatgerichte pragmaticus. U weegt per keer af wat politiek de meest effectieve strategie is. U zit er toch niet voor het stelsel maar voor de inhoud en de kiezer? Investeer op uw dossierkennis en debattechniek en uw kostje is gekocht.

50 TOT 70 PUNTEN:

Gefeliciteerd, u bent de zuiverste dualist in uw omgeving; lekker scherp in de leer, maar wel erg naïef. Ga ervan uit dat uw politieke concurrenten en collega’s er als een haas met de politieke buit vandoor gaan. Geen nood, schrijf u in in de vacaturebank voor wethouders van buiten.

MARION STEIN is griffier van Den Haag, vicevoorzitter van de Vereniging van Griffiers en lid van de redactie.



H.D. TJEENK WILLINK

Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan

Wie de geschiedenis van de Raad van State - die teruggaat tot 1531 - bekijkt, valt op dat de Raad steeds de hoogste onafhankelijke adviseur is geweest van het centraal bestuur. Uit die oorspronkelijke adviestaak zijn de huidige beide (deel) taken, wetgevingsadvisering en bestuursrechtspraak, voortgekomen. Door de ontwikkeling van die beide deeltaken (rond 10.000 uitspraken en rond 600 adviezen per jaar) dreigt steeds het oorspronkelijke doel, de eenheid, legitimiteit en kwaliteit van het openbaar bestuur, op de achtergrond te raken. Tegelijkertijd is echter het accent binnen het staatsbestel steeds meer op het bestuur komen te liggen. Alleen al daarom kan de Raad niet volstaan met verplichte wetgevingsadvisering en uitspraken in afzonderlijke geschillen. Hij moet zich ook richten op de ontwikkeling en versterking van de constitutionele grondslagen van onze democratische rechtsstaat. Een van die constitutionele grondslagen is het decentrale karakter van de Nederlandse staat.

Nederland kent wel een hiërarchie van normen, geen hiërarchie van bestuurslagen. Het centrale bestuur is niet hoger of politiek sterker gelegitimeerd dan het decentrale bestuur. Beide hebben zich te houden aan de beginselen die de staat tot een democratische rechtsstaat maken: rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, democratische legitimatie en publieke verantwoording, doeltreffendheid en doelmatigheid. De inachtneming van die beginselen vormt de eenheid van het openbaar bestuur. Voor het overige is het openbaar bestuur onvermijdelijk geled en gedifferentieerd. Geleding en differentiatie zijn geen gebreken maar karakteristieke kenmerken van het openbaar bestuur in een democratische rechtsstaat. Zij zijn in hoge mate bepalend voor legitimiteit en kwaliteit.

In zijn eerste beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, nu drie jaar geleden, heeft de Raad de (grond-)wettelijke grondslagen van het stelsel van het Nederlandse openbaar bestuur beschreven en een analytische beschouwing gegeven over de spanningen die zich in het openbaar bestuur voordoen. Spanningen, die deels inherent zijn aan het stelsel en deels samenhangen met het functioneren van bestuur en bestuurders. Deze eerste beschouwingen sloten af met een aantal aanbevelingen om de spanningen binnen het openbaar bestuur beheersbaar te maken. Om de naleving van de omgangsregels door en tussen de overheden, het voeren van overleg en het geven van inzicht in de financiële consequenties van het voorgenomen beleid te stimuleren en te coördineren, beval de Raad aan de positie van de minister van BZK binnen het kabinet op het gebied van de interbestuurlijke verhoudingen sterker te profileren.



De Raad heeft de eerste beschouwing als referentiekader genomen voor zijn tweede. De belangrijkste vier aanbevelingen die de Raad voor de komende tijd doet, zijn naar mijn mening:

- Het basisprincipe voor decentralisatie moet voortaan luiden: ‘decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan’. Dit is ook de titel van de periodieke beschouwing. Die titel is een program.
De ratio voor deze aanbeveling is een oude: bij decentralisatie is de burger gebaat, omdat de lokale democratie wordt versterkt, de toegankelijkheid van het bestuur wordt vergroot en de afstand tussen burgers en bestuur wordt verkleind.
- Betrek decentrale volksvertegenwoordigers bij de voorbereiding van decentralisatie-operaties op rijksniveau.
Decentralisatiebeleid moet geen zaak zijn van alleen de centrale overheid, het moet ook centraal noch decentraal een ambtelijke, bureaucratische zaak zijn. Politieke betrokkenheid vanuit de decentrale overheden is dus noodzakelijk.
- Betrek burgers bij de invoering van decentralisatieoperaties op decentraal niveau.
Alleen door burgers bij die invoering te betrekken wordt ervoor gezorgd dat de ratio voor decentralisatie wordt gerealiseerd.
- Koppel schaalgrootte niet automatisch aan bestuurskracht en vertrouwen op het ontwikkelvermogen van provincies en gemeenten.
Bij bestuurlijke herindeling en samenwerking moeten de burger en de lokale politieke gemeenschap centraal staan en niet overwegingen van bestuurlijke aard.

Daarnaast zijn er vier noties die naar mijn mening nadere aandacht verdienen. De relatie ervan met de vier aanbevelingen die ik heb genoemd, zal u niet ontgaan.

Allereerst de notie van wederzijdse afhankelijkheid en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Deze notie is essentieel voor de interbestuurlijke verhoudingen. Rijk, provincies en gemeenten, volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren, overheid, marktpartijen en burgers zijn wederzijds van elkaar afhankelijk en zijn gemeenschappelijk verantwoordelijk voor de oplossing van maatschappelijke problemen. Resultaten kunnen daarbij alleen worden geboekt onder drie condities:

- duidelijkheid over het gemeenschappelijk probleem dat moet worden opgelost;
- duidelijkheid over ieders eigen taak en verantwoordelijkheid,
- individuele aanspreekbaarheid op de eigen inhoudelijke bijdrage aan de gemeenschappelijke oplossing.

Die condities worden nu vaak niet vervuld. De vraag of ieder hetzelfde maatschappelijke probleem, zo nauwkeurig mogelijk omschreven, wil oplossen, wordt nauwelijks gesteld. Taken en verantwoordelijkheden zijn vaak over en weer onhelder. De inhoudelijke deskundigheid binnen het bestuur is afgenomen en moet veelal worden inge-

huurd. Wie formuleert dan de opdracht, wie definieert de richting van het beleid en wie waardeert de resultaten? Het politiek verantwoordelijke bestuur of de ambtelijke organisatie, de bureaucratie? Een bureaucratie die - als sturing door de politiek het laat afweten - wordt voortgedreven door een eigen logica, die ik een aantal jaren geleden al weer ben gaan noemen de *bureaucratisch-bedrijfsmatige logica*. Een logica die modelmatigheid, financiële haalbaarheid, kwantitatieve controleerbaarheid en vermijden van risico's centraal stelt.

Die logica vormt een bedreiging voor de centrale overheid en voor de relatie centraal-decentraal. Bedreigt zij ook niet de lokale overheid zelf?

Daarmee kom ik op de tweede notie: de betekenis van 'het lokale'. In zijn essay (2002) 'Een kwestie van vertrouwen; over de terugkeer van de politiek in het openbaar bestuur' schrijft de oud-hoofddirecteur van de VNG, Joop van den Berg dat elke gemeente voor de burger in elk geval de woonplaats is. 'Men kan dat beschouwen als een beperkt criterium en dus als reden om het lokaal bestuur te gaan zien als een vorm van functioneel bestuur, vooral gericht op de organisatie van de woonomgeving en de bijbehorende voorzieningen. Tegelijkertijd gaat het om zoiets fundamenteels als de *habitat*.' Van Dale omschrijft 'habitat' als: natuurlijk woongebied van een organisme of een levensgemeenschap.

Op nationaal niveau worden we ons ervan bewust dat er met het vervagen van de grenzen van de staat een grote behoefte is aan een herdefiniëring van de betekenis van de natie. Wat houdt ons hier in Nederland bijeen? Wat zouden wij in een groter Europees verband willen behouden? In welke traditie staan we? 'Nationale burgers zullen alleen Europese burgers kunnen worden, als ze zich thuis blijven voelen in eigen land, daar zichzelf kunnen zijn.' Maar geldt dat *mutatis mutandis* niet nog sterker voor de eigen gemeentelijke habitat?

Zijn we in onze discussies over de reorganisatie van het binnenlands bestuur en bij de organisatie van gemeenten niet automatisch uitgegaan van de gedachte: levende democratie is vertegenwoordigende democratie, vertegenwoordigende democratie volgt bestuur, bestuur is publieke dienstverlening, publieke dienstverlening is bedrijfsmatig werken met de burgers als klant?

Een mooi voorbeeld van de verwaarlozing van het lokale vormen de gemeentelijke personeelsadvertenties in Binnenlands Bestuur. Zij zijn opmerkelijk uniform. Over de inhoud van de functie kom je eigenlijk niets te weten. Het werk is echter 'leuk, dynamisch en vol afwisseling'. Het maakt geen verschil voor welke gemeente geworven wordt. De blijde blik van de afgebeelden - zonder uitzondering jonge en knappe toekomstige collega's - is steevast gericht op oneindig, in ieder geval op een horizon die vër over de grenzen van de gemeente heen reikt. Waaruit blijkt nog de kwaliteit van de lokale gemeenschap en de lokale identiteit?



De derde notie waarvoor ik de aandacht wil vragen is de notie van het primaat van de politiek. Een van de belangrijkste overwegingen voor decentralisatie is dat het de belangen van de burger dient. De burger is gebaat bij decentralisatie omdat daardoor de lokale democratie wordt versterkt, de toegankelijkheid van het bestuur wordt vergroot en de afstand tussen burgers en bestuur wordt verkleind. Daarom ook de titel van de tweede periodieke beschouwing: ‘decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan.’

Decentralisatie vraagt van gemeenteraden een bestuursstijl die uitstijgt boven de waan van de dag. In praktijk ontstaat wel eens het beeld dat gemeenteraadsleden, net als Tweede Kamerleden, liever “elke dag ‘verbijsterd’, ‘geschokt’ en ‘hoogst onaangenaam verrast’ zijn.”¹ En evenals in de Tweede Kamer gaat het dan soms over onderwerpen die niet tot de bevoegdheid van de gemeentebesturen behoren. Bij de dualisering is aangedrongen op versterking van de vertegenwoordigende functie. Dat betekent echter niet dat de kritische reacties van burgers op het gemeentelijk beleid ongefilterd worden afgevuurd op de wethouder en de ambtelijke organisatie.

Het primaat van de politiek vereist dat de problemen van burgers serieus worden genomen, maar ook dat afstand wordt bewaard; dat een eigen visie wordt ontwikkeld maar ook verantwoordelijkheid wordt genomen. Daarvoor is van belang dat een gemeenteraadslid de eigen gemeentelijke organisatie goed kent en toegankelijk is voor burgers. Het is niet de bedoeling dat hij de ambtelijke verantwoordelijkheid overneemt. Hij is tot een ‘hoger doel’ geroepen, namelijk om het lokale speelveld af te bakenen en op hoofdlijnen richting te geven aan het lokale beleid. De versterking van de vertegenwoordigende functie is ook een noodzakelijke voorwaarde voor de verbetering van de controle door de gemeenteraad. Duidelijkheid vooraf geeft meer houvast voor de verantwoording achteraf. Het belang van een de(r)gelijk verantwoordingsproces neemt toe naarmate er meer taken worden gedecentraliseerd.

De vierde notie betreft de conflictbeslechting. Wederzijdse afhankelijkheid en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid houden in dat partijen op elkaar moeten kunnen rekenen en dat afspraken worden nagekomen. Dat geldt niet alleen voor het rijk. Dat geldt ook voor de afzonderlijke gemeenten. Die gemeenten zijn echter niet zelf bij de bestuursakkoorden betrokken die de VNG namens hen sluit. Wie ziet toe op de naleving? Tegelijkertijd wordt, terecht, gepleit voor vermindering van het specifieke toezicht op de gemeenten. Generieke toezichtinstrumenten zouden moeten volstaan (als bepleit door de commissie-Oosting). Het is geen groot geheim dat het advies van de commissie-Oosting niet in alle ambtelijke Haagse kringen met evenveel enthousiasme is ontvangen. ‘Het rijk moet toch kunnen ingrijpen’.

Aan gemeentelijke zijde bestaat soms de neiging om de bestuursgeschillen uit te vechten via de media of de rechter. Een dergelijke houding past niet in een stelsel van wederzijdse afhankelijkheid, gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en indivi-

duele aanspreekbaarheid op het uiteindelijke resultaat. Het draagt bij aan de negatieve beeldvorming bij de burger over de overheid en zet de verhoudingen tussen wetgever, bestuur en rechter onnodig onder druk. Ingevolge artikel 268 van de Gemeentewet kunnen besluiten dan wel niet-schriftelijke beslissingen van het gemeentebestuur bij koninklijk besluit worden vernietigd. De bestuursrechter toetst het daartegen ingestelde beroep. De bestuursrechter is daarvoor echter minder geschikt, omdat hij alleen de rechtmatigheid van het genomen besluit kan toetsen.

Bij geschillen tussen overheden zal het echter zelden gaan om de rechtmatigheid maar om een verschillende weging van belangen en de bepaling wat het algemeen belang vereist. De wijze van beslechting van geschillen tussen overheden zou daarom nader moeten worden doordacht. Hierbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan elementen van het vroegere Kroonberoep, dat in de praktijk een objectief en oplossingsgericht advies inhield van een onafhankelijke instantie waarbij rekening kon worden gehouden met de afweging van de verschillende belangen en een zorgvuldige bepaling van het algemeen belang.

De Raad van State zou ook aan die gedachtevorming een bijdrage kunnen en willen leveren.

Dit is een bekorte en enigszins bewerkte versie van de toespraak van de vice-president van de Raad van State, MR. H. D. TJEENK WILLINK, gehouden tijdens het Jaarcongres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, op 10 juni 2009 te Almere.

NOOT

- 1 Zoals Joop van den Berg opmerkte over Tweede Kamerleden in zijn essay 'De parlementaire orde is een politieke orde', in het rapport over parlementaire zelfreflectie *Vertrouwen en zelfvertrouwen*, Den Haag, maart 2009, blz. 152.

Dé volksvertegenwoordiging: het plezier van de griffier

Je hebt beroepen in alle soorten en maten. Je hebt leuke beroepen en verschrikkelijk leuke beroepen, je hebt betaald en onbetaald werk. Maar je kunt ook een onderscheid maken tussen mensen met een dynamische of een statische baan. Tot de dynamische mensen reken ik fietskoeriers, handelsreizigers en marathonlopers. Bij de statische gevallen denk ik meer aan rechters, aan wisselspelers op een reservebank en aan kraanmachinisten. Ook griffiers hebben een uitgesproken statische baan. Griffiers zitten altijd. Van griffiers zie je alleen maar de bovenkant, net als bij nieuwslezers. Ik heb nog nooit een griffier zien lopen.

Griffiers hebben altijd een vaste positie, in het midden van de zaal, en alles draait om hen heen. Een griffier mag zelf nooit draaien.

In mijn loopbaan cirkel ik al een aantal jaren rond de griffier, zoals een kunstmaan rond de aarde. En het lijkt wel of ze een magische kracht bezitten (kracht is massa maal snelheid in het kwadraat, dat weet u), want ik kom steeds dichterbij de griffier te zitten.

In Amsterdam maakte ik als wethouder het begin mee van het dualisme. In dat klimaat kon de gemeentegriffier opgroeien en wortelschieten. In die periode waren velen, en ook ik, sceptisch over dit nieuwe fenomeen. De hechte relatie tussen raad en college werd immers wreed verstoord. Het college werd stadsbestuur, de gemeentesecretaris citymanager, de gemeenteraad een publieke arena waarin de hoofdlijnen werden vastgesteld en de griffier werd de spil in het ronddraaiende politieke besluitvormingsproces. Het duurde even voordat we elkaar in die nieuwe rollen hadden gevonden. En ik kan rustig zeggen dat we nog steeds veel kinderziektes en jeugdpuistjes tegenkomen.

Als staatssecretaris ging het contact met de griffier veelal over de agendering, en daar leerde ik vooral zijn procedurekennis waarderen. Het is een hele kunst om in al die besluitvormingstrajecten op een handige manier tussen alle kruiwagens met kikkers door te laveren.

Nu, als burgemeester van Rotterdam, zit ik direct naast de griffier en leun ik dankbaar op zijn kennis en kunde om het debat in de raad in goede banen te leiden. Zijn parate kennis over de gemeenteverordening, over spreektijd en interrupties, stemmingen en moties, is onontbeerlijk om tot een kwaliteitsdebat te komen.

En dat geldt zeker voor het debat in de gemeenteraad van Rotterdam. In Rotterdam is de raad een verlengstuk van de straat: strijdlustig, ongezouten, emoti-



oneel en daardoor zeer interessant. Er kan elk moment iets gebeuren, er is altijd iets aan de hand. En juist daarom ben ik zo blij met een rustige griffier naast me op de bok.

Ik heb tijdens mijn omcirkelingen vele volksvertegenwoordigers gezien. Je hebt ze in alle soorten en maten, maar ze zijn allemaal druk en dynamisch: fietskoe-riers en marathonlopers. Het is vooral voor gemeenteraadsleden een onmogelijke en onmenselijke opdracht om baan en raad te combineren. Dat is een groot probleem, want juist in deze tijden moet het debat in de gemeenteraad van grote kwaliteit zijn. Stadsburgers moeten daar hun opvattingen verwoord zien, of beter gezegd: verwoord horen. Het is de vraag of dat lukt met ons zuinige stelsel van vergoedingen. Ik pleit daarom voor een meer eigentijdse bezoldiging voor functies die zo belangrijk zijn voor de ontwikkeling van onze stad en ons land. Want laten we wel wezen: de gemeente Rotterdam is met zijn begroting van 4,5 miljard euro toch een flink bedrijf. Zo'n bedrijf verdient een goed uitgeruste raad.

Dat is ook beter voor het welzijn van de griffier. Want die zit daar maar.

AHMED ABOUTALEB is burgemeester van Rotterdam.

