

Binnengemeentelijk gedecentraliseerd:

een kleinere raad?

M.A. Beukenholdt-ter Mors
A. Cachet
H.H.F.M. Daemen
A.B. Ringeling
L. Schaap

m.m.v.
Caroline van Doorn
Eveline Korteland
KamMai Tan
Wouter Jan Verheul

ISBN 90-806487-5-2

Centre for Local Democracy – Erasmus Universiteit Rotterdam

'Binnengemeentelijk gedecentraliseerd: een kleinere raad?' is een uitgave van het *Centre for Local Democracy (CLD)*, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Email: cld@fsw.eur.nl

Eerdere uitgaven van het *Centre for Local Democracy* zijn:

1. Daemen, H.H.F.M. & L. Schaap (eds), 2000, *Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*, Delft: Eburon. ISBN 90-5166-825-2.
2. Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2001, *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-1-X (ook verschenen als bijlage bij het rapport van de Commissie-Cafébrand, BZK, juni 2001).
3. Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & H.J.M. Fenger, 2001, *Bestuurskracht Noordwijkerhout*, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-2-8
4. Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & L. Schaap, 2002, *Participatiebevorderingen in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000*. Rotterdam: CLD (i.o.v. het SCP) . ISBN 90-806487-3-6.
5. Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2002, *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken*, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK. ISBN 90-806487-4-4.

Omslagontwerp Blikveld, Delft

Voorwoord

Omvang van gemeenteraden, geen alledaags onderwerp in de bestuurskunde. Desalniettemin is ons gebleken, dat er her en der over gediscussieerd wordt. Met dit rapport hopen wij enige argumenten aan te dragen voor die discussies.

Wij danken dan ook de opdrachtgever, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voor het, wederom, in ons gestelde vertrouwen. In het bijzonder danken wij Pien Zaaijer, Meine-Henk Klijnsma en Maarten Schurink voor de prettige contacten en samenwerking.

De contactpersonen in de verschillende gemeenten zijn wij erkentelijk voor hun hulp. Corine Pels Rijcken en Albert Peereboom Voller bij de VNG en Peter Castenmiller bij SGBO danken wij voor hun hulp bij het vinden van literatuur. Ook de geënquêteerden en geïnterviewden zijn wij erkentelijk voor hun bereidwillige medewerking. Agaath Kruyswijk van de Bestuursdienst in Amsterdam en Jeroen Slot bij het bureau Onderzoek en Statistiek van die gemeente, hebben ons zeer geholpen met het simuleren van de verkiezingsuitslagen 1998 en 2002.

Binnen de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit kregen wij, zoals gebruikelijk, veel medewerking van onze documentaliste Jantiene van Elk en van Lalita Rambhadjan die de gesprekken voor ons regelde. Dank tenslotte aan de assistenten die een belangrijke rol in dit onderzoek speelden: Caroline van Doorn, Wouter Jan Verheul, KamMai Tan en Eveline Korteland

Lex Cachet, projectleider

Inhoudsopgave

Voorwoord

Inhoudsopgave

1. Opdracht en opzet
2. Binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam en Amsterdam
3. Omvang van de gemeenteraad
4. Empirische gegevens over leden van de gemeenteraad
5. Herberekening uitslagen gemeenteraad
6. Een analyse van argumenten
7. Moeten wij het willen?

Bijlagen (PM)

1. Verantwoording en literatuur
2. Taken deelgemeenten en stadsdelen
3. Vragenlijst voor het tijdsbestedingonderzoek
4. Geïnterviewden

Hoofdstuk 1

Opdracht en opzet

1. Inleiding

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het Centre for Local Democracy (een onderzoeksgroep binnen de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam) onderzoek gedaan naar de “benodigde omvang van de centrale gemeenteraad als in een gemeente deelgemeenten worden ingesteld”. In zijn offerteaanvraag schrijft het departement (15-10-2001): “Doel van dit onderzoek is na te gaan of de veronderstelling dat de instelling van deelgemeenten een verkleining van de gemeenteraad rechtvaardigt juist is”.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de achtergronden van de door het departement gestelde vraag en de wijze waarop wij, in samenspraak met de opdrachtgever, het onderzoek hebben opgezet.

2. Achtergrond

De door het ministerie gestelde vraag hangt nauw samen met recent in beide Kamers van de Staten-Generaal gevoerde discussies over de gewenste omvang van vertegenwoordigende lichamen.

Enerzijds is er sinds het najaar van 1999 herhaaldelijk gediscussieerd over de omvang van provinciale staten. Op de inhoudelijke argumenten die door de opeenvolgende ministers in hun debat met de Kamer en door de Kamerleden zelf werden aangevoerd, gaan we in hoofdstuk drie van deze rapportage uitvoeriger in. Daar zal blijken dat er, qua argumenten, vele parallellen zijn tussen het debat over omvang van gemeenteraden en dat over de omvang van provinciale staten.

Anderzijds is bij het recente debat over wijziging van de Gemeentewet, in verband met de invoering van dualisme op lokaal niveau, van verschillende kanten ook de (wenselijke) omvang van gemeenteraden aan de orde geweest. Het debat spitste zich voor een deel toe op de vraag of wethouders van binnen de raad, wel of niet opgevolgd zouden moeten worden op het moment dat hun zetels in de raad vacant worden als gevolg van hun benoeming tot wethouder. Een ander, in dit kader relevanter debat betrof de gevolgen van instelling van deelgemeentebesturen voor de (wenselijke) omvang van de centrale gemeenteraad.

Amsterdam en Rotterdam zijn momenteel de enige grote gemeenten met een formele vorm van binnengemeentelijke decentralisatie. Het begrip ‘binnengemeentelijke decentralisatie’ heeft in ons rapport zowel betrekking op de deelgemeenten in Rotterdam als de stadsdelen in Amsterdam. De termen ‘deelgemeente’ en ‘stadsdeel’ hanteren we omwille van de leesbaarheid als

synoniemen en dat geldt ook voor de termen 'deelgemeenteraadslid' en 'stadsdeelraadslid'. Waar alleen over raad of gemeenteraad gesproken wordt betreft het altijd de raad van de centrale gemeente.

Vooraf binnen de gemeente Amsterdam is de afgelopen twee jaar de vraag aan de orde gesteld of de afronding van het stadsdeelbestel (te weten de invoering van een stadsdeel Centrum) en de invoering van dualisme niet zouden moeten leiden tot een geringere omvang van de centrale gemeenteraad.

In het verlengde van deze discussie is, bij de behandeling van de wijziging van de Gemeentewet in het kader van dualisering, een amendement ingediend om gemeenten met binnengemeentelijke decentralisatie in de gelegenheid te stellen de omvang van hun gemeenteraad, binnen zekere grenzen, te laten variëren. Uiteindelijk werd echter het dringende verzoek van minister De Vries van Binnenlandse Zaken gehonoreerd om de zaak op dat moment niet te forceren. De Minister heeft van zijn kant aan de Kamer toegezegd dat hij naar de wenselijkheid en mogelijkheid van het variabel maken van de omvang van gemeenteraden in gemeenten met binnengemeentelijke decentralisatie onderzoek zou laten doen. Van dat onderzoek wordt in deze rapportage verslag gedaan.

3. Vraagstelling

Met de opdrachtgever is overleg gevoerd over de interpretatie van de gestelde vraag en de wijze waarop het onderzoek opgezet en uitgevoerd zou worden. Afsproken werd dat de centrale vraag in het te verrichten onderzoek luidt:

Welke omvang dient de gemeenteraad te hebben in gemeenten waar gekozen is voor binnengemeentelijke decentralisatie?

Onder binnengemeentelijke decentralisatie wordt daarbij alleen formele decentralisatie van politiek-bestuurlijke besluitvorming op basis van hoofdstuk 5 Gemeentewet (in het bijzonder de artikelen 87-92) verstaan. Het gaat met andere woorden uitsluitend om binnengemeentelijke decentralisatie in de vorm van territoriale commissies waaraan bestuurlijke taken worden overgedragen. Vormen van functionele decentralisatie en ambtelijke deconcentratie of verzelfstandiging kunnen ook gevolgen hebben voor de omvang van het raadswerk, maar ze vallen buiten het bestel van dit onderzoek. Tussen Amsterdam en Rotterdam bestaan overigens aanzienlijke verschillen in de wijze waarop de binnengemeentelijke decentralisatie uitgewerkt is. In hoofdstuk 2 gaan we daar nader op in.

Bij het uitwerken van de opdracht, het zoeken naar criteria, is in samenspraak met de opdrachtgever een drietal aspecten van de oorspronkelijke vraagstelling onderscheiden.

In de eerste plaats drongen zich vragen inzake *tijdsbesteding* op. Is het zo dat in een gemeente waar sprake is van binnengemeentelijke decentralisatie de tijdsdruk op leden van de centrale gemeenteraad geringer is? Hetzij omdat er meer gekozen vertegenwoordigers zijn, hetzij door overdracht van taken en bevoegdheden van de centrale raad naar de raden van deelgemeenten, hetzij door beide. En zijn eventuele effecten van binnengemeentelijke decentralisatie op tijdsbesteding van centrale raadsleden zodanig groot of klein dat daarin een argument gevonden zou kunnen worden voor of tegen verkleining van de raad?

In de tweede plaats hebben we aandacht geschonken aan het aspect *representatie*. Het verkleinen van de omvang van gemeenteraden zou immers, ook meer dan proportioneel, gevolgen kunnen hebben voor de wijze waarop de raad is samengesteld. Het is denkbaar dat de kleinste partijen niet meer in de raad vertegenwoordigd zullen zijn, bij een drastische reductie van de omvang van de raad, als gevolg van een grotere kiesdeler. Het is ook denkbaar dat er verschuivingen in de personele samenstelling van de raad op treden, omdat het moeilijker wordt om bij een hogere kiesdeler met voorkeurstemmen gekozen te worden. Onzeker was of dergelijke effecten bij elke reductie van de omvang van de raad (in gelijke mate) optreden. Met de opdrachtgever is daarom afgesproken om voor een aantal uiteenlopende reducties van het aantal raadszetels na te gaan wat het effect op representatie zou zijn.

In de derde plaats was van meet af aan ook duidelijk dat het onderzoek naast een empirisch waarneembare kant (tijdsbesteding en effect op representatie) ook een vooral argumentatieve en normatieve kant zou moeten hebben. Het is immers onmogelijk de oorspronkelijke vraag – ‘welke omvang *dient* de gemeenteraad te hebben’ – te beantwoorden, zonder daarvoor enigerlei norm te hebben. Gewenste tijdsbesteding en representativiteit alleen zijn dan onvoldoende criteria. De wenselijkheid als zodanig moest geanalyseerd worden. Het spreekt vanzelf dat wij die vraag niet vanuit onze persoonlijke normativiteit beantwoord hebben. Wij zijn vooral gaan zoeken naar normen die wortelen in bestuurskundige noties over goed besturen, in de ruimste zin van het woord.

4. Uitwerking en aanpak

Het onderzoek is niet beperkt gebleven tot de twee grootste gemeenten, de enige gemeenten waar sprake is van formele binnengemeentelijke decentralisatie. Om de resultaten in Amsterdam en Rotterdam enig reliëf te kunnen geven zijn ook Den Haag en Utrecht in een deel van het onderzoek betrokken. Dat geldt met name voor het tijdsbestedingonderzoek onder gemeenteraadsleden en voor de interviews. Achtereenvolgens is gebruik gemaakt van de volgende methoden.

Allereerst is op vrij brede schaal gezocht naar relevante *literatuur, onderzoeksresultaten en beleidsstukken*. Gezocht is onder meer naar literatuur over tijdsbesteding van gemeenteraadsleden, rolopvattingen van

raadsleden, naar literatuur, beleidsstukken en regelgeving op het gebied van binnengemeentelijke decentralisatie, naar (enige) literatuur inzake democratische representatie en vanzelfsprekend ook naar literatuur over achtergronden van de huidige omvang van gemeenteraden en hun wenselijke omvang onder bepaalde condities (zoals binnengemeentelijke decentralisatie).

Tijdsbesteding van raadsleden in gemeenten met (en zonder) binnengemeentelijke decentralisatie is onderzocht door middel van een schriftelijke vragenlijst (zie bijlage 3). Dit deel van het onderzoek is gedaan onder diegenen die in de vier grote steden raadslid waren en geen wethouder, aan het eind van de raadsperiode 1998–2002. In totaal gaat het om ongeveer 160 raadsleden, waarvan de helft de moeite heeft genomen onze vragenlijst in te vullen en terug te zenden.

Een probleem in het tijdsbestedingonderzoek zijn de mogelijke effecten van invoering van een duaal stelsel op lokaal niveau, per 6 maart 2002. Gegeven het moment waarop dit onderzoek gehouden moest worden (voorjaar 2002) was het onmogelijk de nieuw aangetreden en nog nauwelijks actieve 'duale' raadsleden naar hun tijdsbesteding te vragen. In overleg met de opdrachtgever is er daarom voor gekozen raadsleden uit de vorige periode te bevragen. Aan hen is wel gevraagd te schatten welke effecten dualisering op de tijdsbesteding van raadsleden zal hebben. Over de uitkomsten van onze enquête onder raadsleden wordt elders in dit rapport uitvoerig gerapporteerd.

Bij het opzetten van dit onderzoek is overwogen of het mogelijk zou zijn de tijdsbesteding van raadsleden in Amsterdam en Rotterdam *na* de invoering van binnengemeentelijke decentralisatie te *vergelijken* met de tijdsbesteding van raadsleden *voor* binnengemeentelijke decentralisatie. Zowel de onderzoekers als de opdrachtgever waren van meet af aan aarzelend over de vraag of raadsleden, dan wel anderen, in staat zouden zijn een dergelijke lange periode van tien tot twintig jaar te overzien en of ze over een zo lange periode eigen of andermans tijdsbesteding zouden kunnen vergelijken. Uiteindelijk is besloten deze vergelijking in de tijd niet door te voeren. Slechts weinigen zijn in staat een voldoende lange periode te overzien. Van de raadsleden die onze vragenlijst beantwoordden is 87% acht jaar of korter lid van de raad. Niet lang genoeg dus om de situatie 'voor en na binnengemeentelijke decentralisatie' te kunnen vergelijken. Slechts een enkeling (6% van onze respondenten) kan een periode van meer dan 12 jaar overzien. Ook op het niveau van bestuurders, ambtenaren en andere deskundigen lijkt de doorstroming zo groot dat het weinig zin heeft hun hierover te bevragen. Voor de overgrote meerderheid is de situatie *met* binnengemeentelijke decentralisatie de normale situatie; althans in Rotterdam en Amsterdam. Met instemming van de opdrachtgever is deze lijn in het onderzoek, een vergelijking in de tijd, niet doorgezet.

Met een zestiental deskundigen zijn *vraaggesprekken* gehouden. Het gaat zowel om (ervarings)deskundigen op lokaal niveau als om andere deskundigen op wat grotere afstand. In bijlage 4 geven wij de namen en (vroegere en huidige) functies van onze gesprekspartners. De

vraaggesprekken waren voor een deel bedoeld om het empirische materiaal uit de enquête verder te verrijken. Open vragen en vermoedens, die oprezen uit de enquête werden in de vraaggesprekken nader 'getoetst' en uitgewerkt. Voor een deel werden de interviews ook gebruikt om met de deskundigen te spreken over wat naar hun mening een 'goede' omvang van de raad (in gemeenten met binnengemeentelijke decentralisatie) was en welke maatstaven zij daarvoor wensten te hanteren of voor mogelijk hielden.

De vraag naar effecten van een (drastisch) kleinere raad op representatie is beantwoord door voor Amsterdam en Rotterdam de effecten na te gaan van kleinere aantallen zeteltallen op de verkiezingsuitslagen (in zetels en personen) van 1998 en 2002. In overleg met de opdrachtgever is vastgesteld dat de te simuleren reductie van het aantal raadszetels aanmerkelijk moest zijn, maar natuurlijk wel realistisch moest blijven. Gekozen is om de huidige raadsomvang van 45 zetels af te zetten tegen resp. 35, 31, 29 en 25 zetels. Het uitrekenen van (gesimuleerde) zetelverdelingen is allesbehalve gemakkelijk. Er dient niet alleen met absolute aantallen stemmen per partij rekening gehouden te worden, maar ook met restzetels, voorkeursstemmen en lijstverbindingen. Kiesdelers, lijstkiesdelers, combinatiekiesdelers, grootste overschotten, zuivere zetels, restzetels en combinatie restzetels, ze spelen allemaal een rol in de strakke reglementering die de Kieswet geeft.

In eerst instantie is geprobeerd de simulatie uit te voeren met een programma dat in veel gemeenten wordt gebruikt om verkiezingsuitslagen uit te rekenen. De firma NEDAP was zo vriendelijk ons het programma 'om niet' ter beschikking te stellen. De simulatie bleek technisch goed mogelijk, maar vergde ook de invoer van grote aantallen gegevens. Daarom is alsnog aan de betrokken gemeenten (Amsterdam en Rotterdam) gevraagd of zij in staat en bereid waren de gewenste simulatie voor ons uit te voeren. Na enig overleg leverde de gemeente Amsterdam de door ons gevraagde gegevens. Uiteindelijk bleek helaas dat de gemeente Rotterdam niet in staat was het door ons gevraagde rekenwerk voor haar rekening te nemen. Wel was de gemeente in staat en bereid ons gedetailleerde verkiezingsuitslagen te leveren. Op basis daarvan hebben we alsnog in eigen beheer voor Rotterdam de berekeningen uitgevoerd.

5. Opzet van dit rapport

Na dit inleidende hoofdstuk, wordt in het volgende hoofdstuk kort ingegaan op ons onderzoeksveld, in het bijzonder op het stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie in Amsterdam en Rotterdam. In hoofdstuk 3 komt de vraag naar de feitelijke en vooral de gewenste omvang van vertegenwoordigende lichamen aan de orde. Die feitelijke en wenselijkheid baseren wij enerzijds op een verkenning van de beschikbare literatuur, anderzijds op de politieke discussie die de afgelopen jaren is gevoerd over de omvang van gemeenteraden en parallel daaraan provinciale staten.

In hoofdstuk 4 en 5 worden de uitkomsten van onze empirische onderzoeken gerapporteerd. In hoofdstuk 4 staat het onderzoek naar tijdsbesteding van

raadsleden centraal. In het daarop volgende hoofdstuk worden de resultaten van de uitgevoerde simulaties op representatie bekeken. Voor deze beide hoofdstukken en voor hoofdstuk 6 geldt dat de resultaten verder onderbouwd zijn op basis van de interviews met deskundigen. In het zesde hoofdstuk ontwikkelen we vanuit verschillende invalshoeken (mogelijke) normen om uitspraken te kunnen doen over onze vertrekvraag, de gewenste omvang van de raad in gemeenten met binnengemeentelijke decentralisatie. In hoofdstuk 7, tenslotte, vatten we onze bevindingen samen, trekken we conclusies en formuleren we aanbevelingen.

Hoofdstuk 2

Binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam en Amsterdam

1. Inleiding

Binnengemeentelijke decentralisatie bestaat in beide steden al geruime tijd. In dit hoofdstuk laten wij eerst kort de geschiedenis van de decentralisatie in zowel Rotterdam als Amsterdam zien. Vervolgens, in paragraaf 3, geven wij een overzicht van de ingestelde deelgemeenten, de aantallen raadsleden en de gedecentraliseerde taken en middelen. Wij eindigen dit hoofdstuk met een klein overzicht van de beleidsvoornemens van de nieuwe colleges van Burgemeesters en Wethouders.

2. Geschiedenis en redenen

In de twee grootste steden van Nederland is het gemeentebestuur overgegaan tot binnengemeentelijke decentralisatie. Daartoe hebben de raden van beide steden deelgemeenten in het leven geroepen (in Amsterdam heten de deelgemeenten 'stadsdelen'). De deelgemeenten zijn formeel gebaseerd op de artikelen 87-92 van de Gemeentewet. In de gedualiseerde Gemeentewet is een meer uitputtende regeling van de inrichting van de deelgemeentebesturen opgenomen. Deelgemeenten beschikken echter niet over een eigen rechtspersoonlijkheid. De raden van de deelgemeenten worden rechtstreeks gekozen door de bevolking. Zij zijn verantwoordelijk voor de ten uitvoerlegging van de bevoegdheden die de centrale stad aan hen overdraagt. Zij krijgen daarvoor bevoegdheden, financiën en personeel. In Den Haag en Utrecht is het ambtelijk apparaat gedeconcentreerd, waarbij de verantwoordelijkheid bij de centrale stad blijft liggen.

Binnengemeentelijke decentralisatie heeft in Rotterdam een lange geschiedenis. Vanaf 1947 bestonden er wijkraden. Deze hadden een adviesbevoegdheid aan de gemeenteraad en het college van B&W. In de jaren vijftig ontwikkelden zich in enkele wijken sociale wijkopbouworganen. Deze organen beoogden de behoeften van een wijk systematisch vast te stellen en ervoor te zorgen dat in deze behoeften werd voorzien. Het idee werd geopperd dat de beide instellingen (wijkraden en wijkopbouworganen) goed geïntegreerd zouden kunnen worden. In 1966 werd een commissie in het leven geroepen om de mogelijkheden tot overdracht van bestuursbevoegdheden te bestuderen. Na het uitbrengen van het rapport van de commissie in 1968 werd de 'Studiecommissie Overdracht Bevoegdheden' geïnstalleerd. Op basis van rapporten van deze commissie werd de grondslag gelegd voor het huidige deelgemeentebestel. De eerste deelgemeenten werden in 1973 ingesteld (Hoek van Holland, Hoogvliet en Charlois), de laatste in 1994. Vanaf die tijd beschikt elk deel van de stad, met uitzondering van de binnenstad, de haven en Pernis, over een deelgemeentebestuur. Pernis heeft een dorpsraad en het centrum een Centrumraad.

In Rotterdam is de binnengemeentelijke decentralisatie het gevolg van historische factoren. Door de ontwikkelingen op decentraal niveau met de politiek samengestelde wijkraden enerzijds en de wijkopbouworganen en de erkende bewonersorganisaties anderzijds (alle gesubsidieerd door de gemeente), was er een behoefte aan een meer uniforme aanpak op wijkniveau. Daarnaast bestond er een voortdurende roep van de wijkorganen om echte bestuurlijke bevoegdheden. Belangrijke reden om over te gaan tot het instellen van deelgemeenten was de wens de betrokkenheid van bewoners te vergroten.

De geschiedenis van de binnengemeentelijke decentralisatie in Amsterdam is korter dan de Rotterdamse. Vanaf 1972 is erover gediscussieerd, eerst vooral binnen de PvdA en de ARP, later in breder verband. Het vergroten van de burgerparticipatie en van de effectiviteit van het bestuur waren belangrijke doelstellingen. Vanaf 1978 was herstel van het primaat van de politiek een extra doelstelling. In het voorjaar van 1978 werd een proef genomen met zowel een grote als een kleine deelraad. De binnengemeentelijke decentralisatie ging van start met de verkiezing van de deelraden in Noord en Osdorp in het najaar van 1981. Sinds 1990 is de hele stad ingedeeld in stadsdelen, met uitzondering van het centrum en de haven. Inmiddels is ook in het centrum een stadsdeelbestuur gevormd. In 1998 is een aantal kleine stadsdelen gefuseerd (De Pijp en Zuid werden Oud-Zuid, Oost en Watergraafsmeer werden Oost/Watergraafsmeer, Rivierenbuurt en Buitenveldert werden (met de Prinses-Irenebuurt) samengevoegd tot stadsdeel Zuideramstel). Het gemeentebestuur van Amsterdam wilde met de decentralisatie het bestuur dichterbij de burger brengen, de dienstverlening verbeteren en het primaat van de politiek versterken. Wellicht dat daarom ook de centrale ambtelijke diensten opgesplitst werden en verdeeld over de stadsdelen.

3. De vormgeving

In beide steden gelden voor de verkiezing van de deelgemeenteraden dezelfde regels als voor de verkiezingen van de gemeenteraad. De Dagelijkse Besturen en voorzitter werden aangewezen door en uit de deelgemeenteraad. Overigens is vanaf 2002 ook in de Rotterdamse deelgemeenten en de Amsterdamse stadsdelen het dualisme verplicht gesteld.

De tabellen 2.1 en 2.2 bevatten overzichten van de Rotterdamse deelgemeenten en de Amsterdamse stadsdelen; tevens zijn daarin de aantallen raadsleden en de inwonertallen te vinden.

Tabel 2.1. Deelgemeenten in Rotterdam (cijfers 01/01/2001)

Deelgemeente	Aantal deelraadsleden	Inwoneraantal (2001)
(Centrumraad)	13	28 248
Charlois	25	66 341
Delfshaven	25	72 023
Feijenoord	25	72 320
Hillegersberg-Schiebroek	19	40 619

Hoek van Holland	13	9 442
Hoogvliet	19	36 619
IJsselmonde	25	60 866
Kralingen-Crooswijk	19	51 891
Noord	19	51 376
Overschie	19	16 279
Prins Alexander	25	84 554
(Wijkraad Pernis)	9	4 554

Bron: COS, Rotterdam.

Tabel 2.2. Stadsdelen in Amsterdam

Stadsdeel	Zetelstal	Inwoneraantal (2001)
Amsterdam-Centrum	27	79 324
Amsterdam-Noord	29	86 912
Amsterdam Oud-Zuid	29	83 579
De Baarsjes	17	34 967
Bos en Lommer	17	30 918
Geuzenveld/Slotermeer	19	39 672
Oost/Watergraafsmeer	25	57 414
Osdorp	21	43 432
Oud-West	17	32 152
Slotervaart/Overtoomse Veld	21	43 976
Westerpark	17	34 042
Zeeburg	19	36 949
Zuider-Amstel	27	46 013
Zuidoost	29	84 782

Weliswaar hebben Amsterdam en Rotterdam beide taken gedecentraliseerd, maar de verschillen zijn groot. Kortweg kan gesteld worden, dat de Amsterdamse stadsdelen vrijwel geheel als pseudo-gemeenten kunnen functioneren, doordat de centrale stad vrijwel alle taken en bevoegdheden heeft overgedragen, behalve grootstedelijke vraagstukken en voor zover de wet zich daar niet tegen verzet. De bijbehorende personele en financiële middelen zijn eveneens gedecentraliseerd. De taken van de Rotterdamse deelgemeenten echter, zijn onduidelijk gedefinieerd en beperkt in omvang. Dat geldt ook voor de middelen. Wij zullen de verschillen hier illustreren. Daarbij streven wij niet naar volledigheid, dat is in het kader van dit onderzoek relevant noch mogelijk; diepgravendheid zou een aparte studie vergen (zie voor een gedetailleerder overzicht van de taken bijlage 2).

Taken

In Amsterdam zijn in principe alle bevoegdheden gedecentraliseerd naar stadsdeelniveau, met uitzondering van de bevoegdheden genoemd in de zogenaamde A-lijst (bijlage A van de Verordening op de Stadsdelen) en de bevoegdheden die volgens de Gemeentewet niet mogen worden gedelegeerd naar lagere niveaus. Een van de belangrijke gedecentraliseerde taken is de vaststelling van de bestemmingsplannen. De verordening op de stadsdelen regelt uitdrukkelijk de taakverdeling.

De taken van de Rotterdamse deelgemeenten echter, zijn beperkt en liggen vooral op het terrein van welzijn en (deels) ruimtelijke ordening, onder meer de uitwerking van bestemmingsplannen. Voor burgers blijkt het dikwijls lastig te zijn te achterhalen wie wat doet: de deelgemeente of de centrale stad; dat geldt in het bijzonder de ruimtelijke ordening. Wel hebben zij onder invloed van het grotestedenbeleid en de wens beleid op meer interactieve manier vorm te geven, een nieuwe impuls gekregen. Blijft echter, dat de centrale raad taken relatief gemakkelijk weer aan zich kan trekken, indien het stedelijk belang daarmee gemoed is.

In het Rotterdamse systeem van binnengemeentelijke decentralisatie gelden vooral effectiviteits- en efficiencyoverwegingen. Deze overwegingen hebben ertoe geleid dat op vrijwel alle beleidsterreinen bevoegdheden worden uitgevoerd op centraal en decentraal niveau. Het gevolg is een zeer gefragmenteerde samenstelling van het bevoegdhedenpakket voor de deelgemeenten. Juridisch kan er geen verwarring ontstaan over de bevoegdheden (die zijn op te zoeken in de Verordening op de Deelgemeenten), maar wel ontstaat er bij de deelgemeenten, burgers, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld, onduidelijkheid bij het uitvoeren van de taken die bij de bevoegdheden horen. Voornamelijk bij het uitvoeren van gezamenlijke taken moet er iedere keer worden gezocht naar de optimale structuren en rolverdelingen en dit gaat gepaard met onhelderheid in de taakafbakening. Deelgemeenten menen dat de factoren niet voldoende samenhangen met de mogelijkheden tot adequate aansturing van diensten.

Middelen

In Amsterdam is gekozen voor de instelling van een Stadsdeelfonds waaruit de stadsdelen elk jaar een uitkering krijgen. De verordening regelt de verdeling. Per saldo gaat zo'n 45% van het Amsterdamse budget naar de stadsdelen. De uitgaven van de stadsdelen kennen grote verschillen. Het stadsdeel met de kleinste begroting is Bos en Lommer, met een begrotingstotaal van 34,6 mln euro. Amsterdam Zuid-Oost kent de grootste begroting: 180 mln euro (cijfers 2001). Ook de grootte van het ambtelijke apparaat varieert van 202 tot 588 fte's (respectievelijk de stadsdelen Bos en Lommer en Amsterdam Oud-Zuid; cijfers 2002).

In Rotterdam wordt jaarlijks bij de begroting vastgesteld welk bedrag aan de deelgemeenten toegekend wordt. De verdeling van het budget geschiedt vervolgens aan de hand van objectieve criteria. Daarnaast kan de gemeenteraad deelgemeenten nog bijzondere uitkeringen verschaffen. De grootste deelgemeente qua inwonertal (Prins Alexander) heeft een begrotingstotaal van iets minder dan 33 mln euro, de kleinste, Hoek van Holland, iets meer dan 11 mln euro (rekening 2000). De Rotterdamse deelgemeenten hebben slechts een relatief kleine ambtelijke ondersteuning en zijn gedwongen verdere ambtelijke bijstand in te huren bij de grote centrale ambtelijke diensten. Deelgemeente Feijenoord heeft het grootste personeelsbestand, Overschie het kleinste: respectievelijk 82 en 24 fte's (cijfers 2001).

Zowel in taken als in personele en financiële middelen zijn er dus aanzienlijke verschillen tussen de Amsterdamse stadsdelen en de Rotterdamse deelgemeenten. De vraag, in hoeverre die verschillen gevolgen hebben voor het functioneren van de diverse organen, valt buiten het bestek van deze studie.

4. Beleidsvoornemens ten aanzien van binnengemeentelijke decentralisatie

Het huidige Rotterdamse college lijkt, gelezen het programma-akkoord, de verhouding met de deelgemeenten te willen veranderen. Het wil de deelgemeenten meer betrekken bij beleid op wijkniveau en een meer integraal voorzieningenniveau op deelgemeenteniveau nastreven. Ook wil het de deelgemeenten minder binden door middel van doeluitkeringen. Tegelijkertijd is het streven gericht op het maken van meer resultaatgerichte afspraken. Daarnaast krijgen deelgemeenten meer ruimte om niet uitsluitend diensten te betrekken van de centrale ambtelijke diensten, maar ook van marktpartijen. In het Amsterdamse programma-akkoord zijn geen voornemens ten aanzien van de stadsdelen te vinden.

Hoofdstuk3

Omvang van de gemeenteraad

1. Inleiding

In dit hoofdstuk verkennen wij, op verschillende manieren, het vraagstuk van de feitelijke en gewenste omvang van de gemeenteraad: bestuurskundig, bestuursrechtelijk en tenslotte in de bestuurspraktijk.

Allereerst scannen we, in paragraaf 2, de bestuurskundige literatuur op uitspraken over feitelijke dan wel wenselijke omvang van vertegenwoordigende lichamen. Vervolgens gaan we na in hoeverre visies op de functies van de raad en manieren waarop raadsleden daar invulling aan geven, ons enig houvast bieden (paragraaf 3). En, tenslotte, analyseren we in paragraaf 4 de argumenten die in recente politiek-bestuurlijke debatten in ons land over het vraagstuk van de omvang van raden zijn gewisseld. Daarbij gaat het niet alleen om de omvang van gemeenteraden, maar ook om die van provinciale staten.

Wat ontbreekt is een verkenning van het maatschappelijke debat, omdat wij geen aanwijzingen hebben kunnen vinden dat dit vraagstuk buiten de sfeer van bestuurskunde, bestuursrecht en bestuur leeft.

2. Omvang vertegenwoordigende organen in de wetenschappelijke literatuur

Op zoek naar maatstaven

Het literatuuronderzoek ten behoeve van dit onderzoek naar criteria voor de omvang van gemeenteraden na binnengemeentelijke decentralisatie bleek geen sinecure. Hoewel er op zich een omvangrijke hoeveelheid literatuur beschikbaar is over lokaal bestuur en lokale bestuurders (inclusief raadsleden) was slechts weinig daarvan bruikbaar voor ons onderzoek. Voor zover de literatuur bruikbaar was, had die vooral betrekking op tijdsbesteding van raadsleden en op rollen die raadsleden (kunnen) kiezen. Over binnengemeentelijke decentralisatie is weinig recente literatuur beschikbaar. Zowel in Amsterdam als in Rotterdam is in het verleden wel serieus wetenschappelijk onderzoek naar binnengemeentelijke decentralisatie verricht, maar recente voortzettingen van dit werk troffen wij niet aan. Nog veel kariger was de oogst op het terrein van de omvang van gemeenteraden. Ondanks deskundige hulp van VNG, SGBO en andere door ons geraadpleegde deskundigen zijn we er niet in geslaagd maatgevende literatuur hierover te vinden.

In de wetenschappelijke literatuur troffen wij geen directe maatstaven voor de gewenste grootte van vertegenwoordigende organen aan. Sterker nog:

niemand lijkt zich die vraag ooit gesteld te hebben. Wellicht niet verwonderlijk, gelet op de veelheid aan overwegingen die bij de bepaling van een optimale grootte een rol zouden moeten spelen. “Dat is vooral een zaak van specifieke nationale gegevens en van historie”, zo deelde een academische deskundige op het gebied van representatie en parlementen ons mee.

Enige aandacht voor het vraagstuk van de omvang van raden, maar dan niet in de vorm van uitspraken over de gewenste omvang, treffen we aan in het werk van Dahl en Tufte: zij wijzen erop dat er een empirisch verband bestaat tussen de omvang van de volksvertegenwoordiging en de omvang van het systeem waaruit deze volksvertegenwoordiging voortkomt. Iets dergelijks treft men ook in Nederland aan waar de omvang van gemeenteraden samenhangt met de omvang van de gemeente. Dahl en Tufte beperken zich tot het empirisch constateren van deze relatie, maar bieden hiervoor geen verklaring. Dit empirisch inzicht levert dus geen argumentatie inzake de gewenste omvang op.

In de verdere wetenschappelijke literatuur vonden wij twee argumentatielijnen aan die, zij het minder exact, iets beweren over de omvang van vertegenwoordigende lichamen. De ene redeneerlijn neemt als uitgangspunt de set van taken waaraan een vertegenwoordigend lichaam dient te voldoen. Daarvan uitgaand komt men dan doorgaans tot de conclusie dat de meeste vertegenwoordigende lichamen niet in staat zijn deze taken optimaal te vervullen. Een sprekend voorbeeld hiervan levert Hoogerwerf, waar deze in zijn Openbare Les “De geachte afgevaardigde”, op grond van een analyse van het functioneren van het Amerikaanse congres het Nederlandse parlement de maat neemt. Zijn conclusie is helder: het parlement is te klein, dan wel te zwak bestaaf om al zijn taken adequaat te vervullen. Hoewel Hoogerwerf met name pleit voor een versterking van de professionele ondersteuning van zittende parlementsleden, kan in zijn betoog in elk geval geen pleidooi voor verkleining worden gelezen. Enkele door ons geïnterviewde personen argumenteren min of meer langs deze lijn waar zij aangeven dat een verkleining van de gemeenteraad wellicht mogelijk is, maar alleen wanneer de bestaaf van die raad aanzienlijk wordt versterkt.

Verwant aan deze redenering is de argumentatie van Belinfante, waar deze met betrekking tot de vergroting van het Nederlandse parlement van 100 naar 150 zetels (in 1956) opmerkt dat de werkzaamheden van het parlement in de voorafgaande periode alsmaar zijn toegenomen. Het is overigens, en dit terzijde, opmerkelijk dat sinds Thorbecke een dergelijke vergroting van het aantal zetels in de raden van de grootste steden niet heeft plaatsgehad, terwijl in die periode zowel de omvang als de taak van de gemeenten aanzienlijk zijn gegroeid.

De andere redeneerlijn is te vinden in meer recente literatuur. Zij is geïnspireerd door ideeën van New Public Management en flirt met het idee van sturing op hoofdlijnen. Op basis van de (doorgaans niet empirisch onderbouwde) observatie dat de meeste raden niet in staat of bereid blijken zich te beperken tot deze stijl van sturing, zoekt men naar methoden om de concentratie op hoofdlijnen te bevorderen. Menigeen meent dat een

verkleining van de raad een daartoe strekkend middel is. Als de raad kleiner wordt, zo luidt de impliciete redenering, dan zal hij zich wel moeten beperken tot sturing op hoofdlijnen. Ook in de bestuurlijke praktijk is deze redenering meer dan eens te horen. Ook een aantal door ons ondervraagde personen is deze mening toegedaan. Kenmerkend voor deze redenering is dus dat zij eveneens geen authentiek argument inzake de gewenste omvang van de raad oplevert. Deze argumentatie is enkel gericht op een gewenst gevolg van verkleining (namelijk 'concentratie op hoofdlijnen'). Verderop in dit rapport wordt op de empirische geldigheid van deze argumentatie ingegaan. Daarop vooruitlopend merken wij hier reeds op dat deze redenering empirisch geenszins dwingend is. Raadsleden kunnen immers, als ze schaarser zijn, ook gewoon harder gaan werken, zie bijvoorbeeld de gegevens uit het tijdsbestedingonderzoek, of gewoonweg doorgaan op de oude weg, maar dan wat minder intensief. Voorts kunnen kanttekeningen geplaatst worden bij het concept 'sturen op hoofdlijnen': is dat mogelijk binnen het lokaal bestuur; is men daartoe in staat, is het wenselijk?

Enigszins los van de thematiek van capaciteit en omvang van de raad treffen wij in de literatuur een derde argumentatielijijn aan, die wellicht van betekenis is. Hierbij wordt op grond van invloedsonderzoek in allerlei vorm vastgesteld dat de gemeenteraad een zwakke speler is in de beleidsvorming binnen gemeenten. De raad beschikt niet over de capaciteit om op voldoende niveau weerwerk te bieden aan de steeds toenemende ambtelijke professionaliteit en aan de bestuurlijke vermogens van het college. De verwantschap met de eerste lijn van argumentatie is duidelijk: langs een wat andere weg (invloedsonderzoek, in plaats van een analyse van taken en functies) komt men tot conclusies die vooral de zwakte van de raad betreffen en impliciet een pleidooi voor versterking van de raad inhouden. Nu kan versterking, zoals hierboven al werd aangeduid, ook worden verkregen door een betere bestaafing. Maar het is niet eenvoudig de inzichten aangaande de zwakte van bestaande raden om te bouwen tot een pleidooi voor verkleining van deze vertegenwoordigende lichamen.

Conclusies

De grootte van vertegenwoordigende organen is in de wetenschappelijke literatuur geen punt van veel discussie. De (weinige) uitspraken die met dit thema in verband kunnen worden gebracht wijzen doorgaans in een richting die verkleining niet waarschijnlijk maakt: raden zijn doorgaans te zwak en behoeven versterking. Daarnaast bestaat er de meer recente, maar ternauwernood onderbouwde redenering om, voortbouwend op ideeën ontleend aan het zogenaamde New Public Management, door verkleining van raden te streven naar concentratie op hoofdlijnen.

3. Omvang van gemeenteraden in het licht van functies en rolopvattingen

Omvang van de raad in de Gemeentewet

De omvang van de raad in de zin van het aantal raadszetels wordt globaal bepaald door het aantal inwoners. Artikel 8 van de Gemeentewet 1994 deelt gemeenten, naar inwonertal, in een aantal klassen in. In gemeenten met minder dan 3000 inwoners telt de raad 9 zetels, terwijl raden in de grootste gemeenten (boven de 200.000 inwoners) 45 zetels tellen.

De relatie tussen inwonertal en aantal raadszetels, zoals de Gemeentewet die legt, lijkt nauwelijks te veranderen en evenmin onderwerp van politiek of maatschappelijk debat te zijn. Het eerste laat zich afleiden uit het feit dat de tabel in artikel 8 Gemeentewet sinds de laatste zeventig jaren nauwelijks veranderd is. Alleen de kleinste gemeenten hebben er twee raadszetels bij gekregen; eind jaren zeventig telde de raad in gemeenten met minder dan 3000 inwoners maar 7 leden. Voor het overige verschilt de tabel in de Gemeentewet toen niet van de versie die per 7 maart 2002 van kracht is geworden.

Van een heldere onderbouwing van de aantallen raadszetels of van serieus debat daarover is geen sprake. Illustratief is dat in uitgebreide toelichtingen op de Gemeentewet 1994 niet ingegaan wordt op artikel 8 van de Gemeentewet dat de omvang van de raad regelt in relatie tot inwonertallen, net zo min als op de begripsbepalingen in titel I van de Gemeentewet of de vereisten voor het raadslidmaatschap.

Het niet aan de orde stellen van de raadsomvang is opvallend. Door de gestage groei van vrijwel alle gemeenten, zeker sinds de tijd van Thorbecke, betekent het immers dat het aantal inwoners per gekozen vertegenwoordiger gestaag en vaak drastisch is toegenomen. Het is ook opvallend omdat art. 8 voor kleine en middelgrote gemeenten wel vele gradaties kent, maar voor de grotere gemeenten niet of nauwelijks. Elke gemeente boven de 200.000 inwoners telt 45 raadsleden (in 1850 had alleen Amsterdam meer dan 200.000 inwoners). Het is tenslotte vooral opvallend omdat voorbij wordt gegaan aan de grote verschillen die feitelijk tussen inwoners van gemeenten van verschillende grootte ontstaan. In hoofdstuk 5 gaan wij hier dieper op in. Hier volstaan we met de conclusie, dat geen absolute of eenduidige criteria voorhanden zijn voor het bepalen van de exacte omvang van volksvertegenwoordigingen.

Maar laten we wat meer inhoudelijk naar de functies van de raad kijken en de vraag stellen in hoeverre daaruit iets af te leiden valt over de omvang van de raad.

Het hoofdschap van de raad

“Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van het gemeentelijk huishouden overgelaten” schreef Thorbecke in zijn Grondwet (artikel 133) van 1848. Zo was het en zo is het tot op zekere hoogte nog steeds. Het ‘hoofdschap’ van de raad moet, aldus de memorie van toelichting bij het

wetsvoorstel Dualisering lokale democratie, “worden gezien als een uitdrukking van de bijzondere plaats die de raad als gekozen volksvertegenwoordiging in het lokaal bestuur toekomt”.

Voor Thorbecke was het hoofdschap van de raad een belangrijk aspect van de democratisering van het lokale bestuur. Het was daarom “dat de raad als (enig) gekozen orgaan van de gemeente de eindverantwoordelijkheid toekomt in het lokale bestuur”. Anders gezegd: de direct gekozen gemeenteraad vormde de legitimering voor de uitoefening van alle lokale bevoegdheden. Dat uitgangspunt leidde min of meer logisch tot een monistisch stelsel op lokaal niveau, waarin “de raad ook zelf in hoofdzaak de lokale bestuursbevoegdheden uitoefende, hetgeen in de maatschappelijke en bestuurlijke omstandigheden van destijds ook mogelijk was”.

Hoewel Thorbecke's institutionele stelsel de tand des tijds op wonderbaarlijke wijze heeft doorstaan, hebben zich daarbinnen in de afgelopen anderhalve eeuw ingrijpende veranderingen en verschuivingen voorgedaan. Door de groei van autonome taken van de gemeente, maar vooral door een explosieve toename van het aantal medebewindstaken van gemeenten, waar de gemeente als mede-uitvoerder van rijksbeleid optreedt, zijn grote veranderingen opgetreden in de onderlinge verhoudingen tussen gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en niet te vergeten het ambtelijk apparaat.

In de memorie van toelichting wordt de verandering als volgt getypeerd: “De bestuurlijke functie van de raad, die in het gemeentewettelijke stelsel van Thorbecke de basis van zijn positie als hoogste orgaan (hoofd) van de gemeente vormde en die het uit de raad gevormde college als uitvoerder van de door de raad genomen besluiten in een van de raad afgeleide positie plaatste, is bijgevolg steeds verder afgekald, waardoor wezenlijk andere bestuurlijke verhoudingen zijn ontstaan. Het college heeft gaandeweg een bestuurlijk overwicht verworven met als gevolg dat de raad, zijn hoofdschap ten spijt, op zijn beurt meer en meer in een afhankelijkheidsverhouding tot het college is komen te staan”.

Veranderende functies van de raad: autonomie en medebewind

Uit de omvangrijke literatuur over de functies van de raad laten zich globaal de volgende onderscheiden destilleren.

Formeel is er, zoals al aangegeven, het onderscheid tussen autonomie en medebewind. In de ontwikkeling van Nachtwakersstaat naar Verzorgingsstaat is het aantal overheidstaken enorm toegenomen; ook op lokaal niveau. Dat komt tot uitdrukking in een groei van zowel de ‘eigen’ gemeentelijke taken, als in een nog veel sterkere groei van de taken in medebewind. Soms hebben gemeenten beleidsvrijheid in de uitvoering, maar soms ook niet. “Waar aanvankelijk het formeel-monistische stelsel werd beredeneerd vanuit de lokale autonomie (...) is uiteindelijk het medebewind een structurerende en

bepalende factor geworden in het functioneren van het lokale bestuursstelsel”.

In het nieuwe dualistische gemeentelijke stelsel wordt deze lijn doorgetrokken. Medebewindstaken komen exclusief bij het college te liggen. De raad kan daar in algemene zin (enige) invloed op uitoefenen. Onder meer door het college uit te nodigen om beleidsplannen op te stellen of zich over het gevoerde beleid te verantwoorden. De nu ook formele verschuiving van bestuurstaken naar het college doet niet af aan het feit dat de raad ook in het duale stelsel het hoogste orgaan in de gemeente blijft. Bij de raad blijft het budgetrecht en de raad kan de leden van het college op vele manieren controleren en ter verantwoording roepen.

Veranderende functies van de raad: wetgeving, beleid, controle en representatie

De lokale *wetgevende functie* is en blijft, ook in een gedualiseerd stelsel, een van de belangrijkste bevoegdheden van een gemeenteraad: “Gemeentelijke verordeningen worden door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend” en “De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt” (artt. 147 en 149 Gemeentewet). Het kunnen opstellen van eigen verordeningen geeft concreet inhoud aan de vrijheid van gemeente(raad) om de eigen gemeentelijke huishouding in te richten. Het is aan de raad te bepalen hoe vaak en hoe uitgebreid van deze bevoegdheden gebruik wordt gemaakt. Voorbeelden van gemeentelijke verordeningen zijn de gebruikelijke Algemene Plaatselijke Verordening (APV) op het gebied van openbare orde en allerlei typen subsidieverordeningen.

Maar ook op dit terrein wordt de vrijheid van de raad steeds meer ingeperkt. Enerzijds omdat de Gemeentewet bepaalde verordeningen verplicht stelt. Dat geldt bijvoorbeeld voor het opstellen van een inspraakverordening (Art. 150 Gemeentewet). Anderzijds ook omdat de raad een belangrijke regelende bevoegdheid heeft op het gebied van medebewind. In die gevallen zijn de grenzen van de bevoegdheid van de raad gewoonlijk in de desbetreffende wetten aangegeven. Het wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden laat de verordenende bevoegdheid van de raad in medebewind in stand.

Vooraf vanuit juridische hoek wordt erop gewezen dat, hoewel er een zekere ruimte is voor lokale invulling, toch steeds meer een verschuiving plaatsvindt van autonomie naar medebewind. Zoals bijvoorbeeld bij het uniformeren van het gemeentelijk minimabeleid via het stellen van landelijke normen voor de bijzondere bijstand. Gemeenten moeten zich steeds vaker houden aan regels en voorschriften van de centrale overheid.

De wetgevende bevoegdheid schept kaders waarbinnen een andere functie van de raad uitgeoefend kan worden: *de beleidsmakende*. Steeds weer zal het ontwikkelen van nieuw beleid getoetst moeten worden aan wetten, regels

en verordeningen. In allerlei publicaties komt naar voren dat de raad vooral op hoofdlijnen beleid moet maken. Dat hier in de praktijk niet altijd evenveel van terecht komt, heeft te maken met het feit dat het zwaartepunt van de beleidsvorming meer en meer bij het college van burgemeester en wethouders ligt.

Om te voorkomen dat de gemeenteraad te laat bij het beleidsproces wordt betrokken, zijn er raadscommissies waarin het college de gevoelens van de raad in de fase van de beleidsvoorbereiding kan peilen (althans in het predualistische stelsel, waarin de raadscommissies commissies van advies en bijstand voor het college waren). Of hierdoor de macht van de raadsleden wordt vergroot staat te bezien, omdat de behandeling in de raadscommissie vaak (te) laat plaats vindt en daarom eerder een legitimerende dan een beleidsbeïnvloedende functie heeft. Het dualisme biedt raadscommissies echter nieuwe mogelijkheden zich pro-actief op te stellen.

Tot de klassieke functies van de raad behoort zeker ook de *controlerende functie*. Meerjaren beleidsprogramma's en meerjaren begrotingen geven de raad een controlemaatstaf ten opzichte van het college. Het budgetrecht en het recht om de rekeningen te onderzoeken zijn voor de raad van belang om het uitvoeringsbeleid te beheersen. Middelen die de raad ten dienste staan om zijn controlefunctie uit te kunnen oefenen zijn het recht van onderzoek, het recht van interpellatie en het recht om (schriftelijke) vragen te stellen. In het dualistische stelsel hebben de controle-instrumenten van de raad een sterkere wettelijke basis gekregen en zijn ze uitgebreid met o.a. het onderzoeksrecht en de mogelijkheid een lokale Rekenkamer in te stellen. Als laatste controlemiddel is er dan nog de verantwoordingsplicht van het college als geheel en van ieder lid van het college afzonderlijk (art. 169 Gemeentewet). De ultieme sanctie ten opzichte van wethouders (het ongevraagde ontslag) is vastgelegd in de wet. We kunnen hier spreken van een sterk formeel machtsmiddel voor de raad.

Politieke representatie in meer algemene zin is zonder twijfel ook een belangrijke functie van de gemeenteraad. Uit onderzoek van Denters e.a. onder raadsleden, politieke en ambtelijke bestuurders en lokale opinieleiders blijkt, dat de rol van volksvertegenwoordiger door hen het belangrijkste wordt gevonden. Tegelijkertijd komt naar voren dat er zowel bij bestuurders als bij raadsleden zelf ontevredenheid bestaat over het functioneren van raadsleden.

Denters e.a. geven aan op welke wijze meer inhoud gegeven kan worden aan de representatieve rol van een raadslid. Als eerste noemen zij partijpolitieke representatie. Iedere politieke partij wil zich in voldoende mate profileren. Partijpolitieke profilering neemt een centrale plaats in bij het denken over de verbetering van het functioneren van het stelsel van politieke representatie. Daarbij dient wel rekening gehouden te worden met artikel 7 van de Gemeentewet: "De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente". Een goede volksvertegenwoordiger heeft oog voor het algemeen belang.

Politieke vertegenwoordiging, een tweede vorm van representatie, betreft de

mate waarin de raad een afspiegeling van de bevolking is. Uit het onderzoek van Denters e.a. blijkt dat hun respondenten slechts betrekkelijk waarde hechten aan deze vorm van representativiteit, maar deskundigheid van raadsleden belangrijker vinden.

Als derde benoemen zij representatie als responsiviteit. Hierbij gaat het om de contacten die raadsleden onderhouden met individuele burgers of met maatschappelijke organisaties. Uit hun onderzoek komt naar voren dat de beoordelaars maar matig tevreden zijn over de responsiviteit van raadsleden.

Bij deze ombudsachtige functie gaat het erom dat raadsleden regelmatig door burgers worden aangesproken over individuele gevallen en problemen. Soms gaat het om de spreekwoordelijke losliggende stoeptegel, maar in sommige gevallen ook om meer wezenlijke problemen. Raadsleden hebben vaak moeite om uit te leggen waar ze wel en niet invloed op uit kunnen oefenen en waarom.

Wanneer de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad verbeterd moet worden, betekent dit voor raadsleden dat zij hun functie ook meer buiten het stadhuis moeten uitoefenen. “De eisen die wij als burgers stellen aan het raadslid als volksvertegenwoordiger zijn hoog. Niet zelden zijn deze eisen ook tegenstrijdig. Zo vragen we bijvoorbeeld enerzijds van raadsleden dat zij ‘staan voor duidelijk herkenbare politieke standpunten’ (partijpolitieke representatie) en dat zij een open oor hebben voor de problemen van individuele burgers en lokale organisaties (responsiviteit). Anderzijds verlangen we van raadsleden echter ook onafhankelijkheid (geen nauwe binding aan partijen en belangengroepen), gerichtheid op het algemeen belang en concentratie op hoofdlijnen van beleid. En zo zijn er meer voorbeelden van onverenigbare of moeilijk verenigbare eisen aan raadsleden”.

Hoe raadsleden hun taken invullen

De formele functies en taken van raadsleden zeggen op zich niet zoveel over de feitelijke werkzaamheden en tijdsbesteding van raadsleden. Sterker nog: uit de formele functies en taken van raadsleden volgt niet min of meer vanzelf een bepaalde tijdsbesteding. Enerzijds niet omdat raadsleden, noodgedwongen, kiezen voor een bepaalde rol. Ze besteden selectief meer of minder aandacht aan bepaalde taken en functies van de raad. Anderzijds omdat binnen elke rol zowel minimale als maximale invullingen denkbaar zijn.

Wat het eerste betreft onderscheiden Tops en Zouridis vijf stijlen van vertegenwoordigen, ideaaltypische gedragspatronen van raadsleden. De stijlen zeggen iets over de taken waar raadsleden hun tijd vooral aan besteden.

- De *ombudsman* investeert vooral in maatschappelijke contacten. Lezen van stukken en dossierkennis is niet zijn sterkste punt. Zijn stijl sluit

weinig aan bij die van de ambtelijk-bestuurlijke bureaucratie. Besturen op hoofdlijnen is hem vreemd; hij vervalt gemakkelijk in details.

- De *partijpoliticus* investeert vooral in de eigen partij (fractie, afdeling, bestuur, programma, etc.). Hij wil zijn programma realiseren. Hij is iemand die zowel extern als intern actief is, en bezig is binnen het gemeentelijk apparaat een bepaalde politieke lijn te effectueren. Hij is vooral georiënteerd op representatieve democratie. Inspraak is prima, maar weinig representatief.
- De *bestuurder* is het meest verbureaucratiseerde raadslid. Sterk georiënteerd op de interne rol en op de gemeentelijke organisatie. Vergaderen en stukken maken de kern van het raadswerk uit. Populair (dus) bij ambtenaren. Beperkt zich tot sturen op hoofdlijnen. Goed en loyaal, maar politiek niet erg geprofileerd.
- De *coach* is een vrij zeldzame stijl. Vooral verbinder en netwerker, die samen met anderen (in de buitenwereld) binnen (in de gemeentelijke organisatie) oplossingen probeert te vinden. Vooral een actieve bemiddelaar. Zowel werkend aan details als op hoofdlijnen. Kan goed luisteren, maar heeft een wat bleek politiek profiel.
- De *volger* tenslotte is een soort stille kracht op de achtergrond. Niet erg 'outspoken', maar wel nuttig als het op stemmen aankomt. Minder assertief en actief en daarom juist nuttig om een fractie werkbaar te houden. Beetje behoudend. Vindt raad erg belangrijk.

Uiteindelijk zijn in de stijlen van raadsleden, d.w.z.: de taken en functies waar ze zich voornamelijk mee bezig houden, twee dimensies te onderscheiden. Een dimensie die te typeren is als binnen (het gemeentehuis) versus buiten (in de maatschappij). Daarnaast een dimensie die betrekking heeft op werken op hoofdlijnen versus aandacht voor details.

'Binnen' betreft alle activiteiten binnen het politiek-bestuurlijke systeem zelf, 'partijpolitieke' activiteiten (afdeling, fractie), maar ook activiteiten als 'gemeentebestuurder' (vergaderen, voorbereiden en stukken lezen, ambtelijke contacten, lidmaatschappen als raadslid). 'Buiten' daarentegen zijn alle maatschappelijke activiteiten. Representatie als raadslid: 'eerste palen' en recepties, contacten met plaatselijke organisaties (regulier of incidenteel) en contacten met individuele burgers in het kader van klachten, problemen, informatiebehoefte over en weer.

Bij 'hoofdlijnen' gaat het om het mede vorm geven aan beleid: het nemen van beslissingen over beleidsnota's en raadsvoorstellen van B&W en alles wat daar aan vooraf kan gaan. 'Details' daarentegen betreft het interveniëren (of proberen te interveniëren) in concrete en individuele gevallen: een bouwvergunning, een subsidie, een niet-functionerende straatverlichting.

Soms leidt het een tot het ander. Het vaststellen van beleid, bijvoorbeeld bestemmingsplannen, kan leiden tot contacten met burgers die voor hun individuele belang opkomen. Omgekeerd: klachten in het kader van ombudswerk kunnen leiden tot beleid (betere uitvoering van de WVG, klantvriendelijker opstelling van de Sociale Dienst).

Het moge duidelijk zijn, dat deze ideaaltypische raadsleden uiteenlopende accenten aanbrengen binnen de klassieke taken en functies van de raad als geheel. Ook mag duidelijk zijn dat er niet een vanzelfsprekende relatie is tussen de rol die raadsleden kiezen en de tijd die het raadslidmaatschap hen kost. Dat wordt nog versterkt door het feit dat van elke rol zowel minimale als maximale invullingen mogelijk zijn. Sommige raadsleden maken van ombudsachtige activiteiten meer dan een dagtaak. Anderen beperken zich tot het aflopen van alleen de min of meer verplichte vergaderingen als van fractie, commissies en raad. Weer anderen spelen een actieve rol als medebestuurder, al dan niet binnen vormen van interactief bestuur. Ook ons eigen onderzoek laat zien dat niet alleen de totale tijdsbesteding van raadsleden sterk varieert, maar dat ook de prioriteiten die zij stellen binnen het raadswerk verschillen. In hoofdstuk 4 gaan we daar uitgebreider op in.

4. Het recente politiek-bestuurlijke debat

Het is niet de bedoeling een alomvattend overzicht te geven van al datgene dat de laatste jaren in het parlementaire debat uitgewisseld is over het thema 'omvang vertegenwoordigende lichamen'. We concentreren ons op wat voor ons onderzoek het meest relevant is: de argumenten die over en weer worden aangevoerd voor verkleining van gemeenteraden in (met name) gemeenten waar sprake is van binnengemeentelijke decentralisatie.

In dat debat spelen telkens een drietal hoofdargumenten een rol. Of dat ook gefundeerde argumenten zijn laten we voorlopig buiten beschouwing. We nemen de argumenten (die in feite een soort beleidstheorieën zijn) vooralsnog op 'face value'. De drie meest gehanteerde argumenten zijn achtereenvolgens:

- het gevaar van politiek-bestuurlijke drukte als niet tot verkleining van raden wordt overgegaan
- de taakoverdracht van centrale gemeente en gemeenteraad aan deelgemeente besturen en -raden die kleinere centrale raden mogelijk zou maken
- de positieve effecten die verkleining van de raad zou hebben op daadkrachtig bestuur.

Opvallend is dat in het debat over verkleining van provinciale staten veelal dezelfde argumenten gewisseld worden als in het debat over de omvang van gemeenteraden. We zullen de verschillende argumenten nader illustreren en uitwerken en daarbij zowel uit het debat over de omvang van provinciale staten putten als uit het debat over de omvang van gemeenteraden.

Bestuurlijke drukte, besturen op hoofdlijnen en taakoverdracht.

Argumenten als de (dreigende) bestuurlijke drukte, de behoefte aan daadkrachtiger bestuur en taakverlichting door overdracht van taken en bevoegdheden liggen alle drie ten grondslag aan de contacten tussen (toenmalig) PvdA-wethouder Van der Aa van Amsterdam en het (toenmalige) PvdA-Kamerlid De Cloe. Als eerstverantwoordelijke wethouder voor het bestuurlijk stelsel in de hoofdstad presenteerde Van der Aa in november 2000 een nota over de consequenties die het invoeren van het dualistische stelsel voor de centrale stad en de stadsdelen zou hebben. Dat ook in het licht van de beoogde invoering van een stadsdeel Amsterdam-Binnenstad.

In de nota wordt geconstateerd dat met de (toekomstige) invoering van een stadsdeel voor de Binnenstad, het stelsel van directe lokale besturen is afgerond. “Het College en de Gemeenteraad zullen zich nu effectiever kunnen richten op het voeren van regie en beleid op hoofdlijnen. *“Verbetering van de slagvaardigheid en de effectiviteit van het bestuur zal verder worden bevorderd door de verkleining van het College en de gemeenteraad. Een kleinere gemeenteraad dwingt de raadsleden tot efficiënter werk en zich te beperken tot de belangrijkste lijnen van het gemeentelijk beleid”* (onze cursivering). We zullen zien dat deze beleidstheorie (een kleinere raad leidt tot effectiever bestuur, omdat de kleinere raad zich tot hoofdlijnen zal moeten beperken) breed in het politiek-bestuurlijke debat onderschreven wordt.

In een verdere uitwerking van het thema ‘kleinere raad’ wordt geconstateerd dat art. 8 van de vigerende Gemeentewet geen enkele ruimte biedt voor flexibilisering van het aantal raadsleden. Dat in tegenstelling overigens tot het aantal wethouders: dat kan variëren tussen ten hoogste 20% van het aantal raadsleden en nooit minder dan twee (art. 35, 1e lid, Gemeentewet). Het niet kunnen verkleinen van de raad leidt, zo wordt gesteld in de nota en in een latere brief van Van der Aa aan De Cloe, tot de conclusie dat het aantal gekozen vertegenwoordigers in een gemeente als Amsterdam wel erg groot dreigt te worden. Naast de 45 raadsleden zijn er, als we de deelraad Amsterdam-Centrum meetellen, 352 leden van stadsdeelraden. Voor de totale stad dus bijna 400 gekozen vertegenwoordigers. Hoewel de term ‘bestuurlijke drukte’ niet letterlijk wordt gebruikt, is dat wel de suggestie die door de rekensom gewekt wordt.

Als een extra argument voor het verkleinen van de centrale raad (de raad die verondersteld wordt zich te beperken tot de “krachtlijnen van het beleid, het voeren van regie over de stad”) wordt de overdracht van taken en bevoegdheden aan de stadsdelen genoemd. Ook in de brief aan De Cloe: “Nu er een deelraad voor de Binnenstad komt, zijn in Amsterdam alle lokale bestuurstaken en –bevoegdheden gedecentraliseerd naar de deelraden. Ongeveer de helft van de Amsterdamse middelen uit de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de opbrengsten van de OZB (ca. 2 miljard gulden) wordt aan de deelraden voor lokale bestuurstaken uitgekeerd via het Stadsdeelfonds. (...). *Deze ver doorgevoerde vorm van binnengemeentelijke decentralisatie, heeft voor de bezigheden van de Amsterdamse gemeenteraad uiteraard gevolgen. Hij wordt n.l. ontlast van alle lokale taken en bevoegdheden. Voor een stad als Amsterdam is dat een zeer aanzienlijke*

taakverlichting. Het ligt dan ook in de rede dat dit tot uitdrukking komt in een vermindering van het aantal raadsleden” (onze cursivering).

In de nota en in de brief wordt tenslotte stilgestaan bij de vraag of een kleinere raad tot drastisch verschuivingen op het gebied van representatie zou leiden. We komen daar later in hoofdstuk 5 uitvoerig op terug. Hier kan voorlopig volstaan worden dat uit een berekening van de gemeente blijkt dat de effecten op representatie of afspiegeling, ook in geval van een aanzienlijke reductie van de raad (bijvoorbeeld van 45 naar 27 of 29) getalsmatig gering te noemen zijn.

Argumenten als bestuurlijke drukte ('er zijn te veel medebestuurders'), taakoverdracht aan decentraal bestuur leidt tot taakverlichting en kan dus leiden tot een kleinere raad en een kleinere raad leidt tot daadkrachtiger bestuur, zijn ook elders in het debat over dualisering van het lokale bestuur en over verkleining van provinciale staten, veelvuldig gehanteerd. We gaan allereerst kort in op het debat over verkleining van provinciale staten.

Nota, notitie en wetsontwerp in TK en EK

In de korte periode dat hij minister was heeft minister Peper een fundamenteel debat ontketend over een aantal (inrichtings)aspecten van het binnenlands bestuur. Zijn notitie 'Inrichting en functioneren binnenlands bestuur' leidde op 27 maart 1999 tot een hoofdlijnen debat met de Tweede Kamer, waarin ook de omvang van vertegenwoordigende lichamen aan de orde kwam. Van de kant van onder meer D66 werd de vraag opgeworpen of het aantal leden van provinciale staten en mogelijk ook van gemeenteraden niet wat minder kon. Het leidde tot een debat met de SP (mevr. Kant) over de vraag waarom en op basis waarvan een verband verondersteld zou mogen worden tussen (kleinere) omvang van vertegenwoordigende lichamen en verbetering van kwaliteit en slagvaardigheid.

In het debat kwam ook de vraag naar voren wat dan “een redelijk aantal is om de bevolking op fatsoenlijke wijze te vertegenwoordigen” (Kant, idem). De dames Scheltema en Kant vonden elkaar vervolgens op de constatering “De bevolking moet wel degelijk fatsoenlijk vertegenwoordigd zijn. (...) Dan is het echter de vraag welke maatstaf je daarbij aanlegt”. Dat laatste probleem werd in het verdere debat echter niet opgelost.

De minister stelde zich in hetzelfde debat op het standpunt “dat provinciale staten best een stukje kleiner kunnen”, “dat het allemaal echt een slag minder (kan), zonder dat de kwaliteit van het bestuur of de herkenbaarheid van de provinciale staten daaronder lijdt”. Ook hij is niet in staat om “objectieve criteria” te geven voor die verlaging (zoals gevraagd door mevr. Van der Hoeven). “Het is altijd een beetje arbitrair”, constateert hij, maar hij zegt wel een notitie toe waarin hij zal proberen de zaak te objectiveren. Deze notitie, over beperking van het aantal leden van provinciale staten, stuurt de minister op 7 oktober 1999 aan de Kamer.

In de notitie wordt geconstateerd dat de huidige omvang van provinciale staten vooral historisch bepaald is en niet op een logica steunt die uit te leggen valt. Bovendien constateert de minister dat de verhouding tussen aantallen statenleden (tot 83 aan toe) en het maximum aantal leden van een gemeenteraad (45), wel erg scheef is als men let op het omvangrijke takenpakket van de grootste gemeenten.

Maar het belangrijkste argument voor verkleining van de Staten is, opnieuw, de veronderstelling dat kleinere Staten slagvaardiger zullen besturen omdat ze zich meer op hoofdlijnen zullen (moeten) concentreren: “Ik neem aan dat, indien hetzelfde werk door minder statenleden gedaan wordt, waarschijnlijk meer op hoofdlijnen en minder op details zal worden gelet”, zo stelt de minister in zijn nota). Vervolgens verwijst hij naar een rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur, waarin gesteld wordt dat de kwaliteit en herkenbaarheid van vertegenwoordigende lichamen gebaat zijn met politici die op hoofdlijnen sturen. Vooral de controlerende taak van vertegenwoordigers, en daarmee hun herkenbaarheid, zouden beter uit de verf komen als ze op hoofdlijnen zouden sturen. Van een definiëring van kernbegrippen als ‘hoofdlijnen’ of ‘herkenbaarheid’ is geen sprake. Evenmin wordt een poging gedaan tot empirische onderbouwing. Toch zal de koppeling tussen ‘kleinere raad’ dan wel ‘provinciale staten’ enerzijds en ‘daadkrachtiger bestuur’ anderzijds ook in volgende debatten een rol van betekenis blijven spelen.

In dezelfde nota gaat de minister overigens ook in op de effecten op representatie van een aanzienlijke verkleining van provinciale staten. Omwille van de evenwichtige representatie wordt, bijna in een tussenzin, keuzevrijheid voor provincies ten aanzien van de omvang van de staten afgewezen. Verschillende modellen voor een centraal bepaalde reductie van het aantal statenleden passeren de revue en leiden tot de conclusie dat de effecten op representatie aanwezig maar beperkt zijn. Slechts in een gering aantal gevallen leidt reductie er toe dat een partij niet meer de kiesdeler haalt en ‘uit de boot’ valt.

Debat over wijziging Provinciewet: herhaling van zinnen en argumenten

De Tweede Kamer en, in een latere fase, de Eerste Kamer debatteren uitgebreid over het wetsontwerp tot wijziging van de Provinciewet ‘in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten’ dat volgt op de notitie van minister Peper.

Centraal in het debat staat het door de minister eerder gelegde verband tussen verkleining van de staten en meer besturen op hoofdlijnen. Een enkel citaat: “In de praktijk blijkt dat veelal kleine fracties in staten en raden zich ondanks een beperkte fractieomvang niet zonder meer beperken tot sturen op hoofdlijnen. Welke aanvullende mogelijkheden ziet de regering om het sturen op hoofdlijnen te bevorderen” (VVD fractie). Of, in de woorden van het CDA: “Met welke voorbeelden kan worden onderbouwd dat verkleining van

provinciale staten leidt tot vergroting van de bestuurskracht en slagvaardigheid van het openbaar bestuur?”.

Andere partijen staan wat positiever tegenover verkleining van de staten (D66 bijvoorbeeld), maar benadrukken op hun beurt dat verkleining niet ten koste mag gaan van de kansen van kleine partijen om in de staten vertegenwoordigd te zijn. Of ze leggen, zoals Groen Links, een verband tussen de omvang van het toekomstige takenpakket van de provincies en de omvang van de staten. Het takenpakket moet bepalend zijn.

Al met al voegt het Kamer(commissie)debat weinig nieuws toe. Er blijven twijfels over het door de minister gelegde verband tussen omvang en daadkracht, er blijft zorg over effecten op representatie en soms wordt er een verband met het takenpakket van de provincies gelegd. In het latere debat in de Eerste Kamer worden dezelfde argumenten gewisseld als eerder in de Tweede Kamer. Er blijven vragen over het door de minister gelegde verband tussen omvang en bestuurskracht en over de vraag waar dat verband dan precies op gebaseerd is. Telkens ook komt de vraag boven wat dan precies hoofdlijnen van het beleid zijn. Laat in het debat komt ook weer de vraag naar voren wat eigenlijk het probleem is waar vermindering van het aantal statenleden een oplossing voor zou moeten vormen. “Vermindering van het aantal statenleden lijkt echter algemeen wenselijk gevonden te worden. Maar waarom eigenlijk? (...) De inhoud (wat voor soort democratisch provinciaal bestuur willen we) zou vooraf moeten gaan aan de vorm (hoe groot of hoe klein moet het aantal leden van provinciale staten zijn)” (PvdA fractie).

Effecten van dualisering

De gewenste omvang van gemeenteraden is, we wezen er al eerder op, ook aan de orde geweest bij de debatten in het parlement over dualisering van het lokale bestuur. Tot een wijziging van de omvang van gemeenteraden heeft dat debat niet geleid. Omdat wethouders in het duale stelsel geen deel meer uitmaken van de raad, leidt het niet wijzigen van artikel 8 Gemeentewet, feitelijk tot een toename van het aantal direct gekozen vertegenwoordigers.

In de loop van de komende jaren zal duidelijk worden, welke effecten de invoering van een duaal bestuursstelsel op lokaal niveau heeft op het functioneren van de raad als geheel en de raadsleden afzonderlijk. Formeel zijn die effecten duidelijker dan feitelijk. Formeel zal de raad zich immers minder als medebestuurder en meer als controleur enerzijds en ombudsman anderzijds gaan opstellen. De raad, zo luidt de boodschap én in het rapport van de Staatscommissie én in het wetgevingsdebat, zal meer dan voorheen op hoofdlijnen moeten gaan besturen. Maar de raadsleden zullen ook en tegelijkertijd meer dan voorheen het gemeentehuis uit moeten en het contact met de burger (weer) moeten leggen. Op die manier kan de lokale politiek weer een levende werkelijkheid worden voor de burger.

Gegeven die twee parallel lopende ambities (meer op hoofdlijnen en meer contact met de burger) is het allerminst duidelijk wat de effecten op

tijdsbesteding van raadsleden en indirect op de wenselijke omvang van de raad zullen zijn. Terwijl 'besturen op hoofdlijnen', wat dat ook precies moge zijn, tot minder tijdsbeslag zou kunnen leiden, lijkt het tegendeel het geval waar het gaat om een actievere ombudsfunctie van raadsleden.

5. Conclusie

Onze verkenningen in dit hoofdstuk laten allereerst zien dat aan het thema omvang van vertegenwoordigende lichamen de laatste jaren niet veel aandacht besteed is. Voor zover dat wel is gebeurd, met name in het politieke debat, zijn de gewisselde argumenten voor verkleining van staten of raden vaak moeilijk op waarde te schatten. Van een hechte empirische of theoretische fundering van argumenten is geen sprake. Ook een verkenning van functies van de raad en de manieren waarop raadsleden daar invulling aan geven leidt niet tot een duidelijk argumentatie voor of tegen verkleining van gemeenteraden.

Hoofdstuk 4

Empirische gegevens over leden van de gemeenteraad

1. Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij de resultaten van de enquête die wij onder de leden van de gemeenteraden van Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam en Utrecht hebben gehouden. Het gaat hierbij met name om gegevens over tijdsbesteding, binnengemeentelijke decentralisatie en over opvattingen over verbetering van de werkwijze van de raad (na decentralisatie). Met het oog op de leesbaarheid zullen wij niet trachten in dit hoofdstuk alle gegevens uit de enquête te beschrijven (zie bijlage 3 voor de tekst van de enquête).

De enquête werd gehouden onder alle raadsleden die in de periode 1998-2002 zitting hadden in de gemeenteraad, met uitsluiting van die raadsleden die wethouder waren. Deze uitsluiting is gebaseerd op de aanname dat het functioneren van wethouders in de vier onderzochte gemeenten zozeer afwijkt van het 'gewone raadswerk' dat het weinig zinvol is en zelfs verstorend zou werken om gegevens over het gedrag van wethouders in deze verkenning van het functioneren van raadsleden mee te nemen. Op grond van deze overweging zijn 160 vragenlijsten verzonden, waarvan wij 84 ingevuld terug ontvingen: een respons dus van ruim 50%. Men zou wellicht een hogere respons wensen, maar in enquêtes is het tegenwoordig onrealistisch om op veel meer te rekenen. De respons was tamelijk gelijkmatig verdeeld over de vier steden: 17 respondenten uit Amsterdam, 20 uit 's-Gravenhage, 23 uit Rotterdam en 24 uit Utrecht.

In de enquête hebben wij gevraagd naar gegevens die van belang kunnen zijn bij de discussie over een eventuele verkleining van de raad na binnengemeentelijke decentralisatie. In de discussie hierover speelt de tijdsbesteding een centrale rol. Soms omdat men aanneemt dat door de binnengemeentelijke decentralisatie zoveel werk aan de centrale raden wordt onttrokken, dat raadsleden voortaan minder tijd nodig zullen hebben. Soms ook, omdat men door verkleining van het aantal raadsleden de resterende leden zozeer onder druk wil zetten dat zij zich wel moeten 'concentreren op hoofdlijnen'. Daarom gaat het in de enquête vooral om gegevens over tijdsbesteding, over de prioriteiten daarbinnen en (voor Amsterdam en Rotterdam) over de relatie tussen het werk in de raad en de binnengemeentelijke decentralisatie. Ook is gevraagd naar opvattingen over mogelijkheden het functioneren van gemeenteraden te verbeteren.

In dit hoofdstuk zullen wij achtereenvolgens ingaan op algemene kenmerken van de onderzochte raadsleden (par.2), de tijdsbesteding van raadsleden en de inrichting van hun werkzaamheden (par.3), opvattingen in relatie tot binnengemeentelijke decentralisatie (par.4) en, tenslotte, op een aantal opvattingen van de raadsleden over de manier waarop hun werkzaamheden kunnen worden verbeterd (par.5).

2. Leeftijd, geslacht en zittingsduur

Raadsleden in de vier grootste gemeenten van Nederland zijn doorgaans mannen, tussen de 30 en de 60 jaar, die vaak twee perioden zitting hebben in de raad. Hieronder volgens enige details.

Slechts 26% van de reagerende raadsleden is vrouw. Met name 's-Gravenhage scoort hier laag: van de Haagse respondenten was slechts 10% vrouw (Amsterdam 31%, Rotterdam 22% en Utrecht 39%). Minder dan 4% is jonger dan 30, terwijl de ouderen (boven de 60) slechts met 11% vertegenwoordigd zijn. Dit betekent dat de categorie van 30 tot zestig jaar zo'n 85% omvat (Amsterdam 75%, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht ca. 95%).

De meeste raadsleden (42%) hebben op het moment van enquêtering 4 à 8 jaar zitting in de raad, dat wil zeggen dat zij tenminste tweemaal in deze functie zijn gekozen. Voor eenderde is dit de eerste zittingsperiode. (Een deel van hen zal inmiddels voor een tweede periode herkozen zijn, zo mag men aannemen.) Een kleine groep van 13% zat langer dan 8 jaar in de raad. Naar politieke kleur van de respondenten is niet gevraagd.

3. Tijdsbesteding

Tijdsbeslag.

Raadswerk is zwaar, zo zou men een deel van de antwoorden kunnen samenvatten. In Utrecht en 's-Gravenhage besteedt ruim de helft 20 à 30 uur per week aan raadswerk, ruim 10% nog meer dan dat. In Amsterdam en Rotterdam ligt de last van het raadswerk nog hoger: in beide gemeenten is ruim 30 uur per week hiermee belast.

Tabel 4.1. Tijdsbeslag raadslidmaatschap (in% en per stad).

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	totaal
10 uur of minder					
11 – 15 uur			10	4	4
16 - 20 uur	18		20	17	13
21 - 25 uur	18	17	35	42	29
26 – 30 uur	6	31	20	25	21
31 – 35 uur	29	26	5	4	16
Meer dan 35 uur	29	26	10	8	18
Totaal	100	100	100	100	100

In ons land wordt aangenomen dat het lidmaatschap van de raad een deeltijdse functie is. Laten we eens uitgaan van raadswerk als een deeltijdse functie van ca. twee werkdagen (15 uur). Vrijwel geen van de geënquêteerde raadsleden slaagt erin de werklast te beperken tot die 15 uur. Toch zou men hier het gros van de ondervraagden moeten aantreffen, wanneer men als norm neemt dat het raadslidmaatschap een nevenfunctie behoort te zijn. Zelfs wanneer we de norm wat opschroeven naar bijvoorbeeld minder dan 20 uur

per week, blijken slechts weinigen hieraan te voldoen (niemand in Rotterdam, 18% in Amsterdam, 21% in Utrecht en 30% in 's-Gravenhage). Overigens berusten deze gegevens op een inschatting van de omvang van het eigen werk. Wij hebben daarom ook gevraagd hoeveel tijd andere raadsleden aan hun taak besteden. Het beeld van het tijdsbeslag dat dan ontstaat is iets bescheidener. Maar ook in deze wat meer gematigde schatting van het tijdsbeslag slagen slechts enkelen erin beneden de 15 uur te blijven.

Empirisch gesproken lijkt het raadswerk in de vier grote steden te zwaar om te gelden als nevenfunctie. Dat blijkt dan ook. Slechts weinigen van onze respondenten hebben banen van meer dan 30 uur per week (18 a 30%). In Amsterdam heeft 41% geen andere baan en slechts 41% een redelijk substantiële baan van meer dan 20 uur per week. In de andere drie steden is de situatie iets gunstiger. In Rotterdam en 's-Gravenhage heeft ca. 85% van de respondenten een baan (50 à 70% voor meer dan 20 uur). In Utrecht hebben vrijwel alle respondenten een baan (ruim 70% voor meer dan 20 uur per week).

Tabel 4.2. Raadslidmaatschap en werkkring (in% en per stad)

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Totaal
Geen baan naast raadswerk	41	13	15	8	18
Baan minder dan 10 uur	6			4	2
Baan van 11 à 20 uur	12	35	15	17	20
Baan van 21 à 30 uur	23	26	40	42	34
Baan van meer dan 30 uur	18	26	30	29	26
Totaal	100	100	100	100	100

Voorts blijkt (zie tabel 4.3.) dat een zeer groot aantal raadsleden het moeilijk vindt het raadswerk te combineren met de baan. Eenderde (Utrecht) tot bijna tweederde (Amsterdam) vindt dat het raadslidmaatschap moeilijk te combineren is met een baan ('niet te combineren' en 'moet vaak kiezen').

Tabel 4.3. Raadslidmaatschap te combineren met een baan (alleen voor raadsleden met een baan; percentages per stad)

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Totaal
Eigenlijk niet te combineren	27	15	12	9	14
Moet vaak kiezen	37	35	47	27	36
Moet soms kiezen	18	50	35	46	40
Hoeft zelden te kiezen	18		6	14	9
Hoeft nooit te kiezen				4	1
Totaal	100	100	100	100	100

Het mag dan ook niet verbazen dat het overgrote deel van de geënquêteerde raadsleden vindt dat het raadswerk teveel tijd kost: 71 à 95% is deze mening toegedaan. Opmerkelijk is evenwel dat de Amsterdamse raadsleden iets minder klagen (71%), tegenover 95% van de Rotterdamse raadsleden. Op dit verschil tussen Amsterdam en Rotterdam komen wij in de paragraaf over binnengemeentelijke decentralisatie nog terug.

Werkzaamheden

Hoe gaan deze druk bezette raadsleden met hun schaarse tijd om (zie tabel 4.4)? We legden hun de vraag voor aan welke activiteiten zij een zeer hoge prioriteit geven ('...wat doet u in ieder geval...'). Unaniem geven onze respondenten 'vergaderingen van de raad en van raadscommissies' als antwoord. Verder achten vele van onze respondenten deelnemen aan vergaderingen van fractie of afdeling van groot belang (87%). Voorts blijken ook contacten met maatschappelijke organisaties en individuele burgers voor velen hoog op de ranglijst te staan (57 en 49%). Opmerkelijk is overigens de lage score van Rotterdamse raadsleden, wanneer het om contacten met individuele burgers gaat: slechts 22% geeft hieraan prioriteit, terwijl de collega's in de drie andere steden dat veel vaker lijken te doen (44, 55 en 75% in Amsterdam, 's-Gravenhage en Utrecht).

Onze vragen naar het tijdsbeslag (hoeveel procentueel aan een aantal door ons genoemde onderdelen van het raadswerk wordt besteed), tonen een vergelijkbaar beeld (zie tabel 4.4). De meeste tijd gaat op aan het deelnemen aan en voorbereiden van vergaderingen van raad en raadscommissies. Ongeveer de helft van de raadsleden geeft aan dat deze activiteit 25 à 50% van de tijd opslokt. In Rotterdam nog wat meer: daar geeft ruim de helft te kennen 50 à 75% van hun tijd te besteden aan vergaderingen van raad en commissies. Contacten met maatschappelijke organisaties nemen ook een fors deel van de tijd in beslag, net als activiteiten van de eigen politieke partij; ruim de helft van de ondervraagden geeft aan dat deze activiteiten 10 à 25% van de tijd in beslag nemen.

Tabel 4.4 . Tijdsbesteding raadsleden (in%en per stad)

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Totaal
Prioriteiten					
Fractie of afdeling	94	87	85	83	87
Raad en commissies	100	100	100	100	100
Ambtelijke contacten	25	22	35	8	22
Maatschappelijke contacten	75	44	45	67	57
Contacten met burgers (indiv.)	44	22	55	75	49
Bestuurlijke nevenfuncties	31	17	15	4	16
<i>Tijdsbeslag</i>					
Raad en commissies: < 25%		17	25	8	13

25 à 50%	53	35	45	67	50
50 à 75%	47	48	30	25	37
Bestuurlijke nevenfuncties					
< 10%	88	61	70	78	74
10 à 25%	6	39	30	18	24
25 à 50%	6			4	2
Contacten met deelraad					
< 10%	65	70	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
10 à 25%	35	30			
Partijactiviteiten					
< 10%	12	17	20	4	13
10 à 25%	65	74	65	83	72
meer dan 25%	23	9	15	13	15
Recepties e.d.					
< 10%	82	87	55	63	72
10 à 25%	18	9	45	37	27
25 à 50%		4			1
Inspraak					
< 10%	53	70	60	52	59
10 à 25%	47	26	40	31	35
25 à 50%		4		17	6
Contacten met maatschappij					
< 10%	29	57	35	29	38
10 à 25%	47	30	60	67	51
meer dan 25%	24	13	5	4	11
Contacten met burgers (indiv.)					
< 10%	65	83	50	46	61
10 à 25%	29	17	45	42	33
meer dan 25%	6		5	12	6

(Leesvoorbeeld 'prioriteiten': Van de Amsterdamse respondenten geeft 94% te kennen dat het deelnemen aan activiteiten van fractie of afdeling voor hen prioriteit heeft.

Leesvoorbeeld 'tijdsbeslag': 53% van de Amsterdamse respondenten besteedt 25-50% van zijn tijd aan raad en commissies en 47% besteedt daaraan 50-75% van de tijd.)

De overige activiteiten nemen bij de meeste raadsleden elk minder dan 10% (contacten met individuele burgers, met ambtenaren, en met deelraden, alsmede het bijwonen van recepties en dergelijke representatieve verplichtingen).

Wanneer we meer precies naar elk van de gemeenten kijken vallen enkele dingen op. Allereerst geven raadsleden in 's-Gravenhage een relatief hoge prioriteit aan contact met ambtenaren. Utrecht valt juist op door het tegendeel: een lage prioriteit voor contact met ambtenaren. Dit zegt wellicht iets over de bestuurscultuur in beide steden, maar voor dit onderzoek is dit van minder betekenis, omdat de focus ligt op Rotterdam en Amsterdam. Tussen deze twee steden, Amsterdam en Rotterdam, valt op grond van de gegevens over tijdsbesteding een interessant verschil te constateren. Zowel de gegevens over de prioriteiten die men stelt, als de gegevens over de hoeveelheid tijd die men aan de diverse componenten van het raadswerk besteedt, suggereren een sterkere oriëntatie op maatschappij en burgers bij Amsterdamse raadsleden. Amsterdamse raadsleden geven blijkens tabel 4.5 vaker prioriteit

aan contacten met maatschappelijke organisatie en met burgers. Ook besteden zij daaraan een groter dele van de beschikbare tijd.

Tabel 4.5. Prioriteiten binnen het raadwerk en relatieve tijdsbesteding van Amsterdamse en Rotterdamse raadleden

	Amsterdam	Rotterdam
<i>Prioriteiten binnen het raadwerk</i>		
-contact met maatschappelijke organisaties	75%	44%
-contact met burgers	44%	22%
<i>Relatieve tijdsbesteding</i>		
-contacten met maatschappij: >10%	71%	43%
-contacten met burgers: >10%	35%	17%

Dit is een opmerkelijk gegeven. In Amsterdam zijn, zo blijkt uit hoofdstuk 2, meer taken overgedragen aan de stadsdelen dan in Rotterdam. Men zou op grond hiervan verwachten dat de afstand van de leden van de centrale raad in Amsterdam wat meer afstand zouden kunnen nemen van contacten met burgers en maatschappelijke organisaties. Dit nu blijkt niet te gebeuren. Betekent dit dat de bestuurscultuur van Amsterdam gekenmerkt wordt door een grotere externe gerichtheid dan in Rotterdam? Het zou de moeite waard zijn hiernaar nader onderzoek in te stellen.

In aanvulling hierop hebben wij onderzocht of er een verband bestaat tussen de belasting van de raadsleden en de wijze waarop zij hun werkzaamheden inrichten. Wij vonden niet veel verbanden. Maar enkele verbanden zijn hier wel degelijk interessant. Allereerst vonden wij een duidelijk negatief verband tussen de zwaarte van de betrekking die een raadslid naast zijn raadwerk heeft en de prioriteit die men geeft aan contacten met individuele burgers. Hoe zwaarder de baan, des te minder prioriteit, zo laat tabel 4.6 zien.

Tabel 4.6. Werkdruk en inrichting werkzaamheden (in%en).

	Geen baan of baan van minder dan 10 uur	Baan van 10 à 30 uur	Baan van meer dan 30 uur	Totaal
contacten met burgers als prioriteit	63	51	36	49
Besteedt meer dan 10% van werktijd aan inspraak	50	47	23	35

Verder toont tabel 4.6 dat deze relatief zwaar belaste raadsleden ook vaker dan hun collegae relatief weinig tijd aan inspraak besteden. De baan gaat ten koste van contacten met (insprekende) burgers.

Een ander relevant inzicht is dat naarmate de raadsleden meer tijd aan hun raadwerk besteden, zij ook meer dan anderen tijd besteden aan contacten met deelraden. Van de raadsleden bij wie het raadslidmaatschap meer dan 30 uur per week vergt, besteedt ruim de helft (57%) 10 à 25% van de tijd aan

contacten met deelraden. Bij de anderen doet slechts 10% dit en de resterende 90% besteedt minder aandacht voor de deelraden.

Kortom: in de vier grote gemeenten ligt de nadruk op de directe raadsactiviteiten (voorbereiden van en deelnemen aan vergaderingen van raad en commissies). Daarnaast krijgen contacten met de eigen partij en met maatschappelijke organisaties veel aandacht. Voorts zagen wij dat de werkbelasting een negatieve invloed lijkt te hebben op de contacten met burgers, met deelraden en op de aandacht voor inspraak. Anders geformuleerd: de door ons gevonden verbanden suggereren dat wanneer raadsleden onder tijdsdruk komen, het vooral de externe contacten zijn die hieronder gaan lijden. Of nog scherper: een overbelaste raad lijkt zich meer intern te oriënteren.

4. Binnengemeentelijke decentralisatie en tijdsbeslag

De opvattingen van onze respondenten over binnengemeentelijke decentralisatie vertonen een opmerkelijk beeld. Wij concentreren ons in deze paragraaf op de raadsleden van Amsterdam en Rotterdam, de gemeenten waar men ervaring heeft met stadsdelen of deelraden.

De Amsterdamse respondenten oordelen relatief positief (zie tabel 4.7). Van hen is 65% van oordeel dat deelraden een middel kunnen zijn om de werkdruk te verlichten. Van de Rotterdammers is slechts 32% deze mening toegedaan. Voorts valt op dat het negatieve statement 'deelraden kosten alleen maar tijd' door 65% van de Amsterdammers verworpen wordt, tegenover slechts 36% van de Rotterdammers. Ook het oordeel over het effect van de deelraden op de werkbelasting van de centrale raad pakt in Amsterdam iets gunstiger uit dan in Rotterdam. Een opmerkelijk verschil, dat vraagt om nader onderzoek naar de wijze waarop de binnengemeentelijke decentralisatie in de beide grote steden is ingevoerd en georganiseerd.

Tabel 4.7. Oordelen over binnengemeentelijke decentralisatie (in% en per stad)

	Amsterdam	Rotterdam
Deelraden verlichten de werkdruk (V31) % (helemaal) mee eens	65	32
Wenselijkheid deelraden (V32) & (helemaal) mee eens	35	22
Deelraden hebben geen effect op tijdsbesteding (V38) % (helemaal) mee eens	47	64
Deelraden kosten alleen maar tijd (V40) % (helemaal) niet mee eens	65	36
Overdracht van taken aan deelraden verlicht het raadswerk % (helemaal) mee eens	23	0

Wanneer we echter vragen in hoeverre de overdracht van taken daadwerkelijk tot een verlichting van de taak heeft geleid, is het beeld minder positief. Neen, zegt een overweldigende meerderheid: alle Rotterdammers en driekwart van de Amsterdammers.

Opmerkelijk is voorts dat, gevraagd naar het bestaan van afstemmend overleg tussen centrale raad en deelraden, zowel in Amsterdam als in Rotterdam ongeveer de helft van de respondenten geen weet heeft van het bestaan van dergelijk overleg. Een kleine minderheid geeft te kennen eraan deel te nemen (Amsterdam: 24%, Rotterdam 18%).

In de twee andere grote gemeenten, waar nog geen deelraden zijn ingevoerd, is weinig enthousiasme voor binnengemeentelijke decentralisatie te bespeuren. Steeds geven meerderheden te kennen daaromtrent geen hoge verwachtingen te koesteren.

Kortom: het oordeel over binnengemeentelijke decentralisatie vertoont een gemengd beeld. Amsterdammers zijn hierover duidelijk positiever dan Rotterdammers. Ook valt op dat de deelraden voor een aanzienlijk aantal raadsleden in beide gemeenten een beetje een 'ver-van-m'n-bed-show' is: de meerderheid heeft geen weet van een eventuele onderlinge afstemming. Betekent dit dat de potentie van de binnengemeentelijke decentralisatie niet ten volle wordt benut, of wijst een en ander op ernstiger gebreken? Nader onderzoek ware hier wenselijk.

5. Andere opvattingen van raadsleden: oplossingen?

Hierboven is duidelijk geworden dat raadsleden van mening zijn dat zij zwaar overbelast zijn. Binnengemeentelijke decentralisatie zou wellicht kunnen bijdragen aan een verlaging van deze werkdruk, zo menen vooral de Amsterdammers, maar in de praktijk merkt men er weinig van. Zijn er andere oplossingen?

Allereerst zou men kunnen denken aan een verandering van de omvang van de raad. Hiervoor bestaat onder de ondervraagden geen steun. Een kleine minderheid van onze respondenten vindt de raad te groot (4 tot 29%). Interessant is dat juist in Amsterdam, waar men gunstiger oordeelt over de binnengemeentelijke decentralisatie, meer mensen voor een kleinere raad pleiten (29%). Dat neemt niet weg dat de meerderheid (53%) ook in Amsterdam niets ziet in een verkleining van de raad. De helft van de ondervraagde raadsleden vreest dat verkleining van de raad ertoe zal leiden dat kleine partijen niet meer aan bod komen. (Voor een analyse van de werkelijke effecten van verkleining, zie hoofdstuk 5.) De zin van verkleining ontgaat de meesten: slechts weinigen geloven dat een kleinere raad besluitvaardiger zou zijn (ca. 15%). Een uiterst kleine minderheid pleit voor vergroting van de raad (0 à 12%). Kortom: voor verreweg de meeste raadsleden moet de omvang van de raad blijven wat hij is.

In recente discussies over dualisering van het lokaal bestuur wordt de verwachting uitgesproken dat als gevolg van deze dualisering het werk van raadsleden lichter kan worden. Onze respondenten lijken geneigd deze argumentatie te volgen. Hoewel velen hun oordeel hierover nog niet hebben gevormd (30 à 40%), deelt een vrij grote groep (41 à 57%) dit oordeel over

het effect van dualisering. Hierbij zij overigens aangetekend dat dit niet geldt voor de Utrechters: van hen verwacht slechts 26% dat dualisering tot een verlichting van de werkdruk zal leiden.

Wij hebben onderzocht in hoeverre er een samenhang bestaat tussen de belasting van de raadsleden en hun oordeel over de omvang. Het zou immers denkbaar zijn dat juist personen voor wie het raadswerk een relatief zware belasting betekent een grotere raad prefereren: zo'n grote raad biedt immers kansen het werk met anderen te delen. Toch vonden wij dergelijke verbanden niet. De bovenvermelde oordelen over de gewenste omvang van de raad hangen dus niet samen met de belasting van het raadslid.

Veel aanknopingspunten voor verandering levert dit alles niet op. De grootte van de raad moet volgens onze respondenten niet veranderd worden; binnengemeentelijke decentralisatie biedt volgens sommigen wellicht enige kansen, maar tot op het moment heeft dit nog niet geleid tot een verlichting van de werkdruk. Wel heeft men enige hoop op de effecten van dualisering.

6. Conclusie

Zo zien ze er dus uit, de raadsleden van de vier grote steden: verreweg de meesten zijn mannen van 30 à 60 jaar, overbelast met hun raadswerk, maar zonder veel illusies over verbetering van deze situatie. Al lang is het raadswerk geen nevenfunctie meer voor de meesten van hen: het werk als raadslid kost meer tijd dan hun baan (als ze die al hebben). Toch zien de meesten niets in het raadslidmaatschap als voltijdse functie. Duidelijk is, het mag ons niet verbazen, dat onder hen nauwelijks steun te vinden is voor de gedachte de raad te verkleinen.

De tijdsdruk heeft effecten op het inrichten van het raadswerk. Opmerkelijk is dat wij indicaties vonden dat een verzwaaring van de werkdruk ten koste lijkt te gaan van de externe oriëntatie op burgers en samenleving.

Opmerkelijk is voorts de appreciatie voor de binnengemeentelijke decentralisatie in Amsterdam en Rotterdam. Raadsleden in Amsterdam lijken hierover aanzienlijk positiever dan hun collega's in Rotterdam. Een verkenning van de oorzaken hiervan ligt buiten het bestek van deze opdracht, maar zou beslist de moeite waard zijn. Het is niet uit te sluiten, dat de verschillen in vormgeving van de binnengemeentelijke decentralisatie in beide steden (onder meer de grotere hoeveelheid bevoegdheden, financiën en personeel van de Amsterdamse stadsdelen in vergelijking tot de Rotterdamse deelgemeenten) hun sporen nalaten.

Hoofdstuk 5

Herberekening uitslagen gemeenteraad

1. Inleiding

Een van de elementen om tot een eindoordeel te komen over de onderzoeksvraag, is het herberekenen van de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen in Amsterdam en Rotterdam. Zoals wij in hoofdstuk reeds vermeldden, hebben we de gemeente Amsterdam bereid gevonden de herberekening voor ons uit te voeren en hebben we de fictieve uitslagen voor Rotterdam zelf uitgerekend.

De herberekening is uitgevoerd aan de hand van een aantal uitgangspunten:

- De raad wordt fictief verkleind naar respectievelijk 35, 31, 29 en 25 zetels
- Zowel voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1998 als die van 2002 is een simulatie uitgevoerd, om het toeval zo veel mogelijk uit te schakelen.
- Speciaal is gelet op de effecten op de toegang tot de raad door de vergroting van de kiesdeler. Het gaat dan om de mogelijkheden van zowel kleine partijen als individuen (voorkeursstemmen) om gekozen te worden in de raad.

Voordat wij de resultaten van de fictieve herberekening presenteren, gaan wij eerst, in paragraaf 1, dieper in op de relaties tussen inwonertal en omvang van gemeenteraden. In paragraaf 2 geven wij de herberekeningen voor de partijpolitieke samenstelling van de beide raden. In paragraaf 3 presenteren wij de gevolgen voor de toegang tot de raad. Paragraaf 4 bevat conclusies.

2. Relatie inwonertal aantal volksvertegenwoordigers

In hoofdstuk 3 constateerden wij, dat geen absolute criteria voorhanden zijn voor het bepalen van de exacte omvang van volksvertegenwoordigingen. Hier zullen we kijken, of er eventueel vergelijkenderwijs een houdbare conclusie te trekken is. We gaan daarbij uit van de criteria uit de gemeentewet en letten specifiek op de verhouding tussen het aantal raadsleden en het aantal inwoners. Wij beperken ons tot een enkel voorbeeld.

In de allerkleinste gemeenten, met minder dan 3000 inwoners, zou ieder van de 9 raadsleden minder dan 350 inwoners vertegenwoordigen. In de allergrootste gemeente, Amsterdam, vertegenwoordigt ieder raadslid meer dan 16.000 inwoners. Ander voorbeeld: in een gemeente met 13.000 vertegenwoordigt elk van de 15 raadsleden bijna 1.000 inwoners, terwijl in Rotterdam ieder lid van de raad op zich al 13.170 inwoners vertegenwoordigt. Met andere woorden: tussen de categorieën bestaan nogal verschillen. Maar ook *binnen* één en dezelfde categorie gemeenten (artikel 8 Gemeentewet) is sprake van grote verschillen. Een raadslid in Amsterdam vertegenwoordigt ruim drie keer zoveel burgers als een raadslid in Utrecht. Een raadslid in

Eindhoven vertegenwoordigt nog altijd bijna anderhalf keer zo veel burgers als in Arnhem.

Vanuit een dergelijk puur getalsmatig perspectief lijkt het moeilijk staande te houden, dat iedere reductie van aantallen gemeenteraadsleden een forse inbreuk betekent op de direct vertegenwoordigende functie van de raad, respectievelijk de raadsleden. Er zijn wat dat betreft al te grote verschillen tussen steden, burgers en raadsleden onderling. Op basis van die verschillen ligt het dan overigens niet voor de hand een eventuele verkleining van gemeenteraden te beginnen bij de grotere gemeenten, immers: zij hebben al relatief weinig leden. Sterker: vanuit een puur getalsmatige benadering is eerder een verdere differentiatie van de categorieën aangewezen, dan een verkleining van de raden van Amsterdam en Rotterdam.

Die laatste conclusie blijft ook overeind, als we niet alleen de leden van de centrale raad, maar ook de leden van de stadsdeel- respectievelijk deelgemeenteraden meerekenen. Dan veranderen de aantallen inwoners per gekozen vertegenwoordiger uiteraard drastisch. Amsterdam telt dan (inclusief de deelraad Centrum) 397 gekozen vertegenwoordigers en Rotterdam 300. In Amsterdam vertegenwoordigt iedere gekozene dan 1830 inwoners en in Rotterdam 1975. Dat zijn verhoudingen die in veel middelgrote gemeenten gangbaar zijn. Maar elke volksvertegenwoordiger in de twee grootste steden vertegenwoordigt dan nog steeds bijna zes keer zoveel mensen als een collega uit de kleinste gemeente. Het spreekt voor zich, dat die verhouding nog schever zou komen te liggen, zodra de raad verkleind zou worden.

3. Effecten op de partijpolitieke samenstelling van de raad

In onderstaande tabellen is te zien, welke gevolgen een verkleining van de raad in *Amsterdam* zou hebben voor zijn partijpolitieke samenstelling. In de tabellen zijn alleen die partijen opgenomen, die ook werkelijk de kiesdeler gehaald hebben. Met andere woorden: lijstnummers die de kiesdeler niet gehaald hebben, komen in deze en volgende tabellen niet voor.

Voor beide jaren geldt, dat de partij *MokumMobiel99* al vrij snel het slachtoffer wordt van een verkleining van de gemeenteraad. Al bij een reductie naar 35 zetels redt zij het niet. De andere partijen behouden hun positie in de raad, zij het uiteraard met een verkleinde fractie. Wel verandert er het een en ander aan de relatieve machtspositie van de partijen. Het percentage raadszetels wijzigt met de variatie van het aantal raadszetels. Er is echter geen eenduidige ontwikkeling. Zowel grote als kleine partijen gaan soms in percentage vooruit, soms achteruit. Het is overigens van betrekkelijke waarde naar dit percentage te kijken. Immers, of daar iets mee te doen valt in de praktijk van het raadswerk, hangt zeer sterk af van de coalitieverhoudingen. Wij kunnen niet uitsluiten, dat er gevolgen zouden zijn voor de mogelijkheden van coalitievorming. Het zou te ver voeren daar in dit rapport over te speculeren.

Tabel 5.1 Herberekening uitslagen gemeenteraad Amsterdam 1998

Zeteltal	45	35	31	29	25
<i>Kiesdeler</i>	5888,16	7570,49	8547,32	9136,79	10.598,68
1. PvdA	15 (33,3%)	12 (34,3%)	10 (32,3%)	9 (31%)	9 (36%)
2. VVD	9 (20%)	7 (20%)	7 (22,6%)	6 (20,7%)	6 (24%)
3. D66	4 (8,9%)	3 (8,6%)	3 (9,7%)	3 (10,3%)	2 (8%)
4. GL	7 (15,6%)	6 (17,1%)	5 (16,1%)	5 (17,2%)	4 (16%)
6. CDA	3 (6,7%)	2 (5,7%)	2 (6,5%)	2 (6,9%)	1 (4%)
7. AA/DG	3 (6,7%)	2 (5,7%)	2 (6,5%)	2 (6,9%)	1 (4%)
8. SP	3 (6,7%)	3 (8,6%)	2 (6,5%)	2 (6,9%)	2 (8%)
23. MM99	1 (2,2%)	0	0	0	0

Tussen haakjes het percentage raadszetels.

Tabel 5.2 Herberekening uitslagen gemeenteraadsverkiezingen Amsterdam, 2002

Zeteltal	45	35	31	29	25
<i>Kiesdeler</i>	6035,22	7759,57	8760,81	9365,00	10.863,40
1. PvdA	15 (33,3%)	11 (31,4%)	11 (35,5%)	10 (34,5%)	8 (32%)
2. VVD	9 (20%)	7 (20%)	6 (19,4%)	6 (20,7%)	5 (20%)
3. GL	6 (13,3%)	5 (14,3%)	5 (16,1%)	4 (13,8%)	4 (16%)
4. D66	3 (6,7%)	3 (8,6%)	2 (6,5%)	2 (6,9%)	2 (8%)
5. SP	4 (8,9%)	3 (8,6%)	2 (6,5%)	2 (6,9%)	2 (8%)
6. CDA	4 (8,9%)	3 (8,6%)	3 (9,7%)	3 (10,3%)	2 (8%)
7. AA/DG	1 (2,2%)	1 (2,9%)	1 (3,2%)	1 (3,4%)	1 (4%)
8. MM99	1 (2,2%)	0	0	0	0
19. LA92	2 (4,4%)	2 (5,7%)	1 (3,2%)	1 (3,4%)	1 (4%)

Tussen haakjes het percentage raadszetels.

In *Rotterdam* is het effect van een verkleining van de gemeenteraad wat groter dan in Amsterdam.¹ In 1998 zou Ouderen Unie 55+ al bij een reductie naar 35 zetels verdwijnen, de SGP/GPV/RPF pas bij de meest vergaande verkleining. In 2002 zouden de gevolgen nog groter zijn. Zelfs bij de minst vergaande verkleining van de raad verliezen twee partijen hun positie in de raad: Stadspartij Rotterdam en ChristenUnie-SGP. De SP raakt verloren bij de meest radicale stap naar een raad van 25 zetels. De relatieve machtspositie van de grootste partijen neemt toe met het dalen van de omvang van de gemeenteraad, in 1998. Maar in 2002 is dat effect niet eenduidig waarneembaar.

¹ Een complicerende factor bij de handmatige herberekening was het voorkomen van lijstencombinaties. Daar bleek in 1998 weliswaar sprake van te zijn (de lijsten 7 (Stadspartij Rotterdam) en 11 (Solidair'93) hadden een lijstencombinatie), maar deze bleek al bij een raadsomvang van 45 zetels geen geldige combinatie te zijn. Daarom is ook bij de berekening van de samenstelling van een kleinere raad geen rekening gehouden met het bestaan van deze lijstencombinatie.

Tabel 5.3 Herberekening uitslagen gemeenteraad Rotterdam 1998

Zeteltal	45	35	31	29	25
<i>Kiesdeler</i>	4.866,44	6.256,86	7.064,19	7.551,38	8.759,6
1. PvdA	15 (33,3%)	12 (29,2%)	11 (35,5%)	11 (37,9%)	9 (36%)
2. D66	3 (6,7%)	2 (5,7%)	2 (6,5%)	2 (6,9%)	1 (4%)
3. VVD	9 (20%)	7 (20%)	7 (22,6%)	6 (20,7%)	6 (24%)
4. CDA	6 (13,3%)	5 (14,3%)	4 (12,9%)	4 (13,8%)	4 (16%)
6. GL	4 (8,9%)	3 (8,6%)	2 (6,5%)	2 (6,9%)	2 (8%)
7. Stadspartij Rotterdam	2 (4,4%)	2 (7,0%)	1 (3,2%)	1 (3,4%)	1 (4%)
9. SGP/GPV/R PF	1 (2,2%)	1 (2,9%)	1 (3,2%)	1 (3,4%)	0
10. SP	4 (8,9%)	3 (8,6%)	3 (9,7%)	2 (6,9%)	2 (8%)
12. Ouderen Unie 55+	1 (2,2%)	0	0	0	0

Tussen haakjes het percentage raadszetels.

Tabel 5.4 Herberekening uitslagen gemeenteraad Rotterdam 2002

Zeteltal	45	35	31	29	25
<i>Kiesdeler</i>	5515,93	7091,91	8007	8559,21	9928,68
1. PvdA	11 (24,4%)	9 (25,7%)	8 (25,8%)	7 (24,1%)	6 (24%)
2. VVD	4 (8,9%)	3 (8,6%)	3 (9,7%)	3 (10,3%)	3 (12%)
3. CDA	5 (11,1%)	4 (11,4%)	4 (12,9%)	3 (10,3%)	3 (12%)
4. SP	1 (2,2%)	1 (2,9%)	1 (3,2%)	1 (3,4%)	0
5. Groen-Links	3 (6,7%)	2 (5,7%)	2 (6,5%)	2 (6,9%)	2 (8%)
6. D66	2 (4,4%)	2 (5,7%)	1 (3,2%)	1 (3,4%)	1 (4%)
7. Stadspartij Rotterdam	1 (2,2%)	0	0	0	0
9. CU-SGP	1 (2,2%)	0	0	0	0
12. Leefbaar Rotterdam	17 (37,7%)	14 (40%)	12 (38,7%)	12 (41,4%)	10 (40%)

Tussen haakjes het percentage raadszetels.

Het is niet eenvoudig een eenduidige conclusie te trekken, daarvoor zijn de gevolgen te divers. In beide gemeenten verliezen enkele partijen hun raadszetel door een verkleining van de raad. Wel lijkt het erop, dat dit in Rotterdam eerder gebeurt dan in Amsterdam. In Amsterdam zou alleen MokumMobiel99 zijn zetel verliezen, zowel in 1998 als in 2002, bij elke reductie. Of hiermee de representativiteit van de raad te zeer aangetast wordt, is een vraag die hier niet te beantwoorden is. Daarvoor zou verdergaand onderzoek noodzakelijk zijn. Dan zou aan de orde moeten komen in hoeverre MM99 duidelijk afwijkend stemgedrag vertoont in de raad en of de kiezers van MM99 ook politiek onderdak zouden kunnen vinden bij andere partijen.

In Rotterdam zou in 1998 de OuderenUnie55+ uit de raad verdwenen zijn bij elke reductie en CU-SGP bij de meest vergaande verkleining van de raad. In 2002 zouden zowel Stadspartij Rotterdam als CU-SGP hun raadszetel verliezen door welke reductie dan ook. De SP zou haar plaats kwijt raken bij een verkleining van de raad naar 25 zetels. Meer dan in Amsterdam lijkt de

representativiteit van de raad te verminderen door een verkleining van de raad. Maar ook hier geldt, dat die vraag naar de verandering van de representativiteit niet met zekerheid te beantwoorden is. Het verdwijnen van drie partijen bij een reductie van het aantal raadszetels naar 25 is wel fors te noemen.

4. Effecten op de personele samenstelling van de raad

De vergroting van de kiesdeler heeft niet alleen gevolgen voor de mogelijkheden van *partijen* om gekozen te worden, maar ook voor *personen*. De laatste jaren zijn de mogelijkheden om met voorkeursstemmen gekozen te worden verruimd. Wie een kwart van de kiesdeler haalt op een lijst die meer stemmen dan de kiesdeler krijgt, heeft in beginsel recht op een raadszetel, mits de partij voldoende zetels krijgt (het kan immers zijn, dat meer kandidaten van een bepaalde partij met voorkeursstemmen gekozen worden, dan de partij zetels heeft; in dat geval geeft het aantal zetels van de partij de doorslag). De wetgever heeft de kiezer als het ware een instrument in handen willen geven, om een persoonlijke voorkeur duidelijk te maken, ook als een correctie op de interne partijprocedures voor het samenstellen van de kandidatenlijsten. Om die reden hebben wij bekeken, in hoeverre die mogelijkheden blijven bestaan bij een verkleining van de raad.

In de volgende overzichten zijn alleen de namen opgenomen van diegenen die via voorkeursstemmen in de raad gekozen zijn, terwijl hun plaats op de kandidatenlijst daartoe niet hoog genoeg was.

Het aantal mensen dat in *Amsterdam* uitsluitend met voorkeursstemmen gekozen wordt, is niet groot, zowel in 1998 als in 2002 één persoon. Bij een verkleining van de raad zou de met voorkeur gekozen persoon in 2002 (Yurdakul) niet gekozen zijn. In 1998 zou Boerlage het nog even volgehouden kunnen hebben. Ogenschijnlijk opmerkelijk is, dat een verkleining van de raad in 1998 naar 35 leden gepaard zou gaan met een vergroting van het aantal personen dat met voorkeursstemmen gekozen is. Schijn bedriegt echter; Balak stond hoog genoeg op de CDA-lijst om in de raad van 45 zonder voorkeursstemmen gekozen te worden.

Tabel 5.5 Personen die uitsluitend met voorkeursstemmen gekozen zijn: Amsterdam, 1998

Zeteltal	45	35	31	29	25
25% kiesdeler	1472,04	1892,62	2136,63	2284,20	2649,67
4. GL	Boerlage	Boerlage	-	-	-
6. CDA	-	Balak	Balak	-	-

Tabel 5.6 Personen die uitsluitend met voorkeursstemmen gekozen zijn: Amsterdam, 2002

Zeteltal	45	35	31	29	25
25% kiesdeler	1508,81	1939,89	2190,20	2341,25	2715,85
1. PvdA	Yurdakul	-	-	-	-

De uitsluitend met voorkeursstemmen gekozenen in Rotterdam houden het iets langer vol, zij het niet lang. In 1998 zou een verkleining van de raad naar 35 ruimte hebben gelaten voor Van Ravesteijn en zou Erdal alsnog afhankelijk zijn geworden van voorkeursstemmen (bij een raad van 45 leden stond Erdal hoog genoeg op de kandidatenlijst om ook zonder voldoende voorkeursstemmen gekozen te zijn). Hij heeft overigens genoeg om zelfs een verkleining van de raad naar 25 leden te overleven! In 2002 zouden twee van de drie met voorkeursstemmen gekozenen ook gekozen zijn bij een verkleining van de raad naar 31 leden, maar een grotere verkleining niet.

Tabel 5.7 Personen die uitsluitend met voorkeursstemmen gekozen zijn: Rotterdam, 1998

Zeteltal	45	35	31	29	25
25% kiesdeler	1.216,61	1.564,21	1.766,05	1.887,84	2.189,9
2. D66	Van Ravesteijn-Kramer	Van Ravesteijn-Kramer	-	-	-
4. CDA	Van der Heijden	Erdal	Erdal	Erdal	Erdal

Tabel 5.8 Personen die uitsluitend met voorkeursstemmen gekozen zijn: Rotterdam, 2002

Zeteltal	45	35	31	29	25
25% kiesdeler	1.378,98	1.772,98	2.001,75	2.139,80	2.482,17
1. PvdA	Dos Santos Soekhlal Salhi	Dos Santos	Dos Santos	-	-
3. CDA	Erdal	Erdal	Erdal	-	-
5. GL	Bourzik	Bourzik	-	-	-

De conclusie uit bovenstaande gegevens is, dat de mogelijkheid om met voorkeursstemmen gekozen te worden verkleind wordt door een reductie van het aantal raadszetels, zeker bij een forse reductie van het aantal raadszetels. Dat is niet verwonderlijk, het aantal benodigde stemmen groeit immers. De intenties van de kieswetgever (het vergroten van de mogelijkheden om op een persoon te stemmen) zouden hiermee grotendeels tenietgedaan worden. Wel zijn er verschillen. In Rotterdam worden beduidend meer mensen met voorkeursstemmen gekozen dan in Amsterdam. Dat zou ook bij een kleinere raad het geval zijn.

5. Conclusies

De resultaten van de herberekeningen zijn niet eenduidig. Als het gaat om de toegang van politieke partijen tot de raad, zijn de effecten voor Amsterdam beperkt. Slechts één partij, MokumMobiël99 zou de raadszetel verliezen. Of dat acceptabel is, is een vraag die hier niet te beantwoorden is. In Rotterdam zijn de effecten beduidend groter. Daar zouden meer partijen hun raadszetel kwijt raken, zeker bij een forse verkleining van de raad.

De effecten op de toegang tot de raad van individuele kandidaten zijn duidelijker. Die toegang wordt bij elke reductie kleiner en bij een reductie naar 25 of 29 zetels vrijwel nihil. Uit een oogpunt van representativiteit is dat geen pluspunt.

Hoofdstuk 6

Een analyse van argumenten

1. Inleiding

Ten aanzien van de omvang van vertegenwoordigende lichamen is een aantal vragen te stellen. Die vragen hebben alles te maken met de randvoorwaarden van het bestuurlijke debat: is een dergelijk besluit nodig, is het mogelijk, willen besluitvormers het en is het gezien de bestaande regelgeving toegestaan.

In de gedachtewisseling rond de omvang van gemeenteraden, of wat ruimer geformuleerd, van vertegenwoordigende lichamen komen die vragen op de een of andere manier terug. Er worden in dat debat een aantal argumenten gehanteerd. In dit hoofdstuk zullen we die argumenten nader analyseren. Daarbij zullen tevens argumenten aan de orde komen die ontleend zijn aan het materiaal dat wij zelf hebben verzameld. We structureren het debat door argumenten op een rij te zetten en te analyseren op hun betekenis. Die argumenten hebben betrekking op:

- daadkrachtige besluitvorming
- representativiteit van de raad
- bestuurlijke drukte of neutraler bestuurlijke dichtheid
- de rollen van raadsleden
- de kosten van het lokaal bestuur

2. Daadkracht

Een grote raad leidt tot weinig *daadkrachtige besluitvorming*. Te veel menskracht en tijd wordt besteed om over details te denken en te praten. De discussie in de raad zou meer over hoofdlijnen moeten gaan. Een verkleinen van de raad dwingt - zo luidt de veronderstelling - tot het meer besturen op hoofdlijnen.

Dit eerste argument is dermate complex dat het nuttig is de elementen er van een voor een te bekijken. Zien wij het goed dat zijn er vier deelargumenten, namelijk:

- a. een kleinere vertegenwoordiging dwingt de vertegenwoordigers zich te beperken tot hoofdlijnen
- b. het beperken tot hoofdlijnen (in de ogen van de voorstanders van deze redenering gelijk aan beleid) leidt er toe dat de besluitvorming minder tijd behoeft te kosten
- c. daardoor neemt de bestuurskracht en slagvaardigheid van het bestuurlijk orgaan toe
- d. op die wijze kan de vertegenwoordiger zich meer manifesteren als controleur.

Meer terzijde van de gevolgde redenering staat het argument dat er een scheiding moet worden aangebracht tussen hoofdlijnen (= beleid) en details (= uitvoering). Nog afgezien van de vraag of uitvoering als details moet worden beschouwd (dat lijkt ons een wel zeer Haagse opvatting), wordt er daarbij stilzwijgend vanuit gegaan dat de controleursfunctie zich tot de hoofdlijnen beperkt.

In welke mate deelargument a empirisch wordt ondersteund, vermeldt de toelichting niet. De redenering zou ook moeten gelden bij fracties met een verschillende omvang. Onze ervaring is het in ieder geval niet dat vertegenwoordigers van kleine fracties zich meer tot de hoofdlijnen beperken en vertegenwoordigers van grote fracties meer op details zijn gericht. In hoofdstuk 4 is voorts gebleken dat de door ons geënquêteerde raadsleden deze argumentatie in het geheel niet volgen: 70% van hen was het oneens met de stelling dat een kleinere raad tot betere besluitvorming leidt.

Waarom het goed is dat vertegenwoordigers zich tot hoofdlijnen beperken is al evenmin beargumenteerd. Sommige van onze respondenten en niet de minst ervaren bestuurders houden er een andere opvatting op na. Zeker in de rol van controleur van het beleid van het bestuurlijk orgaan worden volksvertegenwoordigers gedwongen zich, niet alleen en niet uitsluitend, met details bezig te houden.

Bovendien, een politicus die iets wil betekenen voor een achterban en de bevolking, ontkomt er niet aan zich ook met details bezig te houden. Die politici lijken burgers eerder aan te spreken dan de bestuurlijk ingestelde raadsleden die bovendien de taal bezigen die daarbij past. Daar komt nog bij dat niets of niemand, ook een structuurwijziging in de vorm van een kleinere raad niet, raadsleden ervan zal kunnen weerhouden een eigen invulling aan hun taak te geven. Als raadsleden zich met details willen bezig houden dan doen zij dat, of de raad nu kleiner wordt gemaakt of niet. De politieke geschiedenis heeft geleerd dat sommige details later uiterst politiek relevant blijken te zijn, ongeacht of het nu om paspoorten, fotorolletjes, of het niet impregneren van kerstversiering gaat. Juist de details kunnen een vorm van vertegenwoordiging betekenen en verwijzen naar wat een specifieke burger bezighoudt.

Daarbij komt dat een raadslid dat zich verdiept in een 'detail' als een noodlottig verkeersongeval zeer waardevol kan zijn. Niet alleen kunnen mogelijk andere ongelukken worden voorkomen. Maar hij toont ook het menselijke en meelevende gezicht van de politiek. Abstract bestuur kent zijn grenzen, zeker op lokaal niveau.

Het tweede deelargument houdt in dat een vertegenwoordiging die zich tot de hoofdlijnen beperkt minder tijd aan besluitvorming kwijt is. Empirisch gezien hangt snelheid van besluitvorming van veel meer factoren af. Te denken valt aan de mate van consensus over probleemdefinitie en probleemoplossing, de beschikbaarheid van oplossingen en de helderheid over de gevolgen van het beleid. Het is de vraag of de aandacht voor details er in de besluitvorming zoveel toe doet. Bovendien kan de behandeling van bepaalde details

aanzienlijk bijdragen aan inzicht in de specifieke werking van het beleid, de helderheid en daarmee de overtuigingskracht van het beleid.

De bestuurskracht en slagvaardigheid van een bestuurlijk orgaan nemen toe als de besluitvorming korter duurt. Er is iets voor dat argument te zeggen, als tenminste de vrijkomende tijd wordt gebruikt voor besluitvorming over andere onderwerpen. Het tegenargument is dat een vertegenwoordiging die geen aandacht heeft voor details aan legitimiteit verliest.

Het vierde deelargument is deels in strijd met het derde. Als de overgebleven tijd wordt besteed aan controle van het bestuur, vergroot dat de bestuurskracht en slagvaardigheid niet. Integendeel, die controle zou ongeduldige bestuurders voortdurend confronteren met stappen die al gezet zijn, maatregelen die al genomen zijn en effecten die daar de gevolgen van zijn. Controle wordt door bestuurders zelden als een bijdrage aan de slagvaardigheid van bestuur beschouwd. Onderzoeken door bijvoorbeeld rekenkamers worden door bestuur en ambtelijke diensten al snel opgevat als een hinderlijke verstoring van de dagelijkse gang van zaken.²

Ernstiger is misschien dat de meeste begrippen die worden gebruikt een weinig heldere inhoud hebben of verwijzen naar vage categorieën. Wat daadkrachtige besluitvorming is, weet geen mens. Hooguit kunnen we voorbeelden noemen van weinig voortvarende besluitvorming. Maar dan nog is het de vraag of dat erg is, zeker op wat langere termijn gezien.³ Daadkrachtige besluitvorming in situaties die daarvoor nog niet rijp zijn leidt niet alleen tot ongelukken, het is ook in strijd met de Nederlandse bestuurscultuur.

3. Representativiteit

Een kleinere raad leidt niet noodzakelijk tot een sterk vertekende representatie, zo leerden wij uit hoofdstuk 5, althans, als we kijken naar de mogelijkheden voor partijen om gekozen te worden. De effecten voor individuen om, met voorkeursacties, gekozen te worden, zijn groter. Zeker bij een forse verkleining van de raad wordt het moeilijk voor kandidaten om uitsluitend door middel van voorkeurstemmen gekozen te worden.

Dat laat onverlet, dat er ook voor partijen gevolgen zijn. In zowel Amsterdam als Rotterdam leidt een verkleining van de gemeenteraad tot het gedwongen vertrek van een of meer eenpersoonsfracties. In het algemeen zou het volgende kunnen worden gesteld. Door een verkleining van de raad wordt de representativiteit niet op ernstige wijze aangetast. Bovendien, als dat wel het geval zou zijn, dan zou dat misschien wel juist een reden moeten zijn om de raad te vergroten, zeggen enkele geïnterviewden. Met een vergroting van de raad wordt echter de effectiviteit weer niet vergroot, hooguit de mogelijkheden van de raad om het college kritisch te volgen. De functie van de raad die

² Vgl. Van den Berg e.a., 2002...

³ Vgl. Teisman, 1992.

kleiner is dan 45 leden, verschilt niet wezenlijk van een raad die wel 45 leden telt of zelfs groter is.

Er kan ook een gevaar schuilen in een wettelijk verankerde verkleining van de gemeenteraad. Zij zou, vooral voor vertegenwoordigers van kleinere partijen, een argument kunnen vormen tegen binnengemeentelijke decentralisatie. Die partijen lopen immers bij een reductie van het aantal raadsleden immers de kans uit de raad te verdwijnen. Op die wijze doen zich oneigenlijke argumenten voor in de discussie rond binnengemeentelijke decentralisatie.

4. Bestuurlijke drukte

De invoering van een stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie betekent overdracht van taken en bevoegdheden van de centrale raad naar deelgemeenten, dus neemt de werkdruk centraal af en kan de centrale raad kleiner worden. Dat draagt dan ook bij aan effectievere besluitvorming, respectievelijk het voorkomen van al te veel bestuurlijke drukte. Met de instelling van deelgemeenteraden neemt het aantal gekozen vertegenwoordigers (bestuurlijke dichtheid en drukte) enorm toe. Om een overmaat aan bestuurlijke drukte te voorkomen, moet de centrale raad kleiner. Zo kan het argument met betrekking tot de bestuurlijke drukte worden geformuleerd.

Het probleem met dit argument is, dat het centrale begrip 'bestuurlijke drukte' ongedefinieerd is. En ook al zouden wij het definiëren, dan is het nog moeilijk om in de praktijk vast te stellen, in welke mate het verschijnsel zich voordoet. Gaat het over het aantal betrokken bestuurders, dan is de bestuurlijke drukte in kleinere gemeenten, gemeten naar het aantal inwoners, veel en veel groter. Gaat het over onderling afhankelijke besluitvorming, co-decisie, dan moet niet alleen naar het aantal raadsleden worden gekeken, maar naar allen die bij de besluitvorming zijn betrokken. Dan is echter de vraag, of het argument nog opgaat: dan draait de discussie immers om het aantal bestuurders dat betrokken is bij de besluitvorming, en niet om het aantal raadsleden. Het kan dan over wethouders en bestuurders van deelgemeenten gaan. Bovendien is bij een voortdurend overleg van ambtenaren al even zeer sprake van bestuurlijke drukte.

Die bestuurlijke drukte, zo maken sommige van onze gesprekspartners duidelijk, is minstens zo zeer het gevolg van een centraal ambtelijk apparaat dat maar niet los kan laten en in feite op de oude voet doormarcheert. Dat is in het bijzonder een typering van de Rotterdamse situatie. In Amsterdam zijn aanzienlijke delen van het gemeentelijke apparaat overgebracht naar de wijken. In Rotterdam heeft de Coolsingel zich daar altijd tegen verzet. Bijgevolg zou zich in Amsterdam, als deze redenering juist is minder bestuurlijke drukte moeten voordoen. In hoofdstuk 2 wezen wij al op de verschillen tussen de beide grote steden waar het de bestuurlijke structuur aangaat. Binnengemeentelijke decentralisatie in de ene stad is niet hetzelfde als binnengemeentelijke decentralisatie in de andere stad. Op de verschillen in ambtelijke organisatie is vooral door onze gesprekspartners gewezen.

De gegevens die wij in hoofdstuk 4 presenteerden, tonen eveneens dat de verschillen tussen Amsterdam en Rotterdam weinig effect op de omvang van het werk van de raad lijken te hebben: er is geen sprake van een duidelijk verschil in de hoeveelheid tijd die raadsleden in beide steden aan hun werk besteden.

Het argument van de bestuurlijke drukte is ook in handelingsopzicht weinig specifiek. Op andere terreinen is het geen reden om die drukte te verminderen. In de evaluatie van de Politiewet 1993 is ten aanzien van de sturing van de politie een grote bestuurlijke drukte geconstateerd. Vervolgens is die drukte niet verminderd maar toegenomen omdat het niveau van de centrale overheid zich ook uitdrukkelijk met de politieke beleidsplanning ging bezig houden.

In een duaal stelsel blijft het feit dat wethouders deelgemeenten in hun portefeuille hebben dan wel als gevolg van hun portefeuille met deelgemeenten te maken hebben, niet zonder gevolgen. Om hun controlerende taak goed uit te voeren zullen raadsleden over een vergelijkbaar communicatienetwerk als degene op wie zij controle uitoefenen dienen te beschikken. Anders gezegd, bij hun taken komt het onderhouden van contacten met deelgemeenten, een taak die in het huidige pakket nauwelijks blijkt voor te komen.

5. Rollen van de raad en van raadsleden

Een conclusie die uit de enquêtes getrokken kan worden, is dat het merendeel van de raadsleden zeer veel tijd besteedt aan het raadswerk (zie hoofdstuk 4). Het is overigens de moeite waard eraan te herinneren dat de Amsterdamse raadsleden positiever lijken te oordelen over het effect van de invoering van stadsdelen dan hun Rotterdamse collegae. Meer Amsterdamse raadsleden dan Rotterdamse vinden ook dat de raad wat aan de grote kant is (respectievelijk 29 en 4%). Deze twee gegevens lijken op elkaar aan te sluiten en te suggereren dat de binnengemeentelijke decentralisatie in Amsterdam een gunstiger effect op de werkdruk van de raad heeft dan in Rotterdam.

Naast de enquêtes zijn er interviews gehouden met deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur. Veel van deze respondenten zijn ervan overtuigd dat raadsleden heel veel tijd besteden aan het raadswerk. Zij menen echter dat dit het gevolg is van het veel te gedetailleerd bezig zijn met zaken. Bijna alle respondenten spreken over het sturen op hoofdlijnen. Een onderwerp dat in de literatuur ook steeds naar voren wordt gebracht. Wel denken de respondenten dat het zich richten op hoofdlijnen met de invoering van het duale stelsel beter zal gaan. Een respondent nuanceerde het een en ander en zei dat een strikte scheiding tussen hoofdlijnen en details niet altijd te maken is. Als in een wijk stoeptegels scheef liggen en enkele personen zijn daarover al lelijk gevallen kun je dan zeggen dat dit een detail is? Volgens onze respondent is dit mankement op dat moment belangrijk en zal prioriteit moeten krijgen.

Ook de dualisering van het lokaal bestuur wordt soms als argument opgevoerd. De redenering luidt dan dat het aantal bestuurders (hier: raadsleden en wethouders) nog verder toeneemt als gevolg van dualisering van de centrale gemeenteraad en van de deelgemeenten. Daarbij komt dat raadsleden in het duale bestel meer tegenover het college komen te staan en minder de functie hebben om met het college samen te besturen.

Wie de nadruk legt op de ombudsfunctie van de raad komt mogelijk tot andere conclusies dan wie het voldoende vindt als de raad (niet te veel) controleert. Het college bestuurt in het laatste geval en de raad controleert. Een raad die een open oog en oor voor de samenleving wil hebben zal tijd te kort komen. Terecht vragen sommige van onze gesprekspartners zich dan ook af of er ook niet taakopvattingen bestaan waarbij de bestaande raden te klein zijn. In deze discussie over de versterking van de controlerende functie van de raad lijkt bovendien de medewetgevende functie van de raad uit het oog te worden verloren.

6. Kosten

Op de achtergrond van de discussie over de verkleining van de gemeenteraad schemeren ook af en toe (zie onder meer Amsterdam) financiële argumenten. Wordt het bestuur in gemeenten met raad en deelraden niet erg duur? En door de verdubbeling van raad en deelraden en nu ook nog door de dualisering. Wethouders maken immers geen deel meer uit van de raad, waardoor het aantal raadsleden de facto is vergroot.

Dat kleinere raden goedkoper zijn dan grotere valt nog te bezien. Het kan zijn dat die raden een grotere toerusting nodig hebben. Die toerusting kan de vorm krijgen van fractieassistentie, persoonlijke medewerkers, een griffie voor de verschillende raadscommissies, zoals op dit moment al gebeurt in het kader van de dualisering. Dan blijft er van het lagere bedrag aan toelagen voor raadsleden weinig over. Vrijtijdsbestuurders als raadsleden kosten nu eenmaal minder dan ambtenaren. Bovendien kennen gemeenten een budgetrecht. Willen zij meer of minder aan hun representatieve stelsel en de uitrusting daarvan uitgeven dan is dat hun goed recht.

7. Argumentatie bij de wijziging van de Provinciewet

Veel van de argumenten die een rol spelen in de discussie rond de omvang van gemeenteraden zijn al aan de orde geweest bij de recente herziening van de Provinciewet. Laten we de argumenten eens na lopen.

Het eerste argument om de Staten te verkleinen is dat de bestuurskracht en slagvaardigheid worden vergroot en dat er meer op hoofdlijnen wordt gestuurd. Met het laatste wordt bedoeld dat vertegenwoordigers zich meer beperken tot de krachtlijnen van het beleid. Daardoor, zo luidt de redenering, kunnen zij zich ook meer als controleur opstellen, wat ten goede komt aan

hun herkenbaarheid. Een ander effect van een kleiner aantal statenleden kan zijn dat het nemen van besluiten minder tijd gaat kosten. Een analoge redenering kan bij grote gemeenten worden gevolgd. De minister van Binnenlandse Zaken vindt een bondgenoot in de Raad voor het Openbaar Bestuur in zijn advies "Tussen staat en electoraat". Ook de Raad lijkt van oordeel dat een kleinere vertegenwoordiging bijdraagt aan het besturen op hoofdlijnen en een vergroting van de bestuurskracht en slagvaardigheid van het bestuur. Hiervoor kwam dit bestuurlijke 'spierballenargument' al aan de orde. We gaan die discussie dus hier niet herhalen.

Het tweede argument is ontleend aan een vergelijking met de omvang van gemeenteraden. Het argument houdt in dat, gegeven het feit dat het takenpakket van gemeenten omvangrijker is dan dat van provincies, meer provinciale vertegenwoordigers bij een zelfde grootte niet te rechtvaardigen valt.

Het derde argument is dat gelet op de huidige inwonertallen de categorisering van de aantallen statenleden niet meer logisch is. Dat laatste argument is van een andere orde. Het gaat niet om een grotere of kleinere volksvertegenwoordiging, maar om de categorieën waarin omvang van de bevolking en omvang van de vertegenwoordiging aan elkaar worden gerelateerd.

Blijven voor ons doel het eerste en tweede argument over. Interessant is dat als wij deze argumenten overplaatsen naar gemeenten, deze argumenten een verschillende kant op gaan wijzen. Het eerste argument gaat er immers vanuit dat naarmate een vertegenwoordigend lichaam kleiner wordt, de slagvaardigheid toeneemt. Terzijde: of ook een ondergrens valt aan te geven, vermeldt de Memorie van Toelichting niet. Het meer uitgebreide takenpakket van de gemeente daarentegen zou tot een vergroting van het vertegenwoordigende lichaam moeten leiden. Of op zijn minst genomen gelijk dienen te blijven, omdat tevens een relatie wordt gelegd tussen de omvang van provinciale staten en de omvang van gemeenteraden.

We moeten constateren, dat de argumentatie de ene of de andere kant op, uiterst wankel is. Dat gold al bij de besluitvorming over de omvang van Provinciale Staten. De behandeling in de Kamer maakte de argumentatie er niet sterker op. Uiteindelijk kwam ook de minister niet verder dan het argument dat hij vond dat de Staten kleiner moesten worden. Voor een oordeel over de omvang van gemeenteraden valt daar weinig verheffends aan te ontlenen. Op het argument van de verhouding tussen de omvang van Staten en Gemeenteraden na. Maar ook wat dat aangaat, wordt een in beginsel arbitraire keuze gemaakt.

8. Beleidstheorie

Veel van de argumenten waarom de gemeenteraad kleiner moet, zijn niet of nauwelijks getoetst. Nu is daarvoor een vergoelijking mogelijk. Want er is ook weinig wetenschappelijk literatuur waaraan deze argumenten kunnen worden

getoetst, constateerden we eerder in dit rapport. In alle gevallen gaat het om veronderstellingen die het karakter van lekentheorie of beleidstheorie hebben. De gehanteerde veronderstellingen zijn in de meeste gevallen aannames. De gehanteerde begrippen zijn weinig nauwkeurig. We gaven daar al voorbeelden van.

Het geldt zelfs voor het in dit thema centrale begrip binnengemeentelijke decentralisatie. Wat is binnengemeentelijke decentralisatie? Is daar uitsluitend sprake van als van de daartoe strekkende artikelen van de Gemeentewet gebruik is gemaakt? Een formeel criterium dus. Of voldoet een materieel criterium ook, namelijk als bepaalde beslissingen, zoals in Den Haag, de facto op wijkniveau worden genomen. Wordt onder binnengemeentelijke decentralisatie het Rotterdamse model verstaan? Of het Amsterdamse? Wij hebben ons in hoofdstuk 2 beperkt tot formele territoriale decentralisatie. Hoeveel ingewikkelder immers waren de argumentaties geworden als die beperking niet zou zijn aangebracht.

Er blijkt voorts nauwelijks te zijn gerekend aan andere zeteltallen van de gemeenteraad, in termen van de veronderstelde effecten op representatie. Alleen in Amsterdam is dat eerder gebeurd, zij dat daar alleen de gevolgen van een verkleining van de raad berekend zijn.

Evenmin is er een duidelijk beeld van de relatie tussen een overdracht van taken en bevoegdheden aan deelraden en de tijdsbesteding van gemeenteraadsleden. Verondersteld wordt dat er zoveel wordt overgedragen dat de tijdsbesteding van de gemeenteraadsleden drastisch vermindert, terwijl daarvoor kennelijk geen andere soorten werkzaamheden in de plaats komen. Evenmin wordt verondersteld, dat er dan meer tijd nodig is voor afstemming tussen gemeenteraad en deelgemeenteraden. Alleen als al die niet getoetste veronderstellingen in de praktijk opgaan, kan in redelijkheid tot verkleining van de raad worden besloten. Iets anders is dat in dat geval niet de feiten dienen te worden vervangen door wenselijkheden met betrekking tot de wijze waarop raadsleden zich in de opvatting van de beoordelaar zouden dienen te gedragen. Dat is ook een reden op dit punt nader onderzoek aan te bevelen.

Ook de veronderstelling dat een kleinere raad zich vanzelf of noodgedwongen meer met hoofdlijnen bezig zou houden, is een ongetoetste en nauwelijks in ervaring gefundeerde. Nog los van de vraag wat hoofdlijnen precies zijn en wie dat bepaalt, zoals we eerder zagen.

Bovendien zou hier dualisering wel eens een verstorende rol kunnen spelen. Als raadsleden meer 'naar buiten', 'naar de burgers toe' moeten, dan lijkt het onwaarschijnlijk dat ze uit die buitenwereld terug zullen komen met hoofdlijnen. Veel waarschijnlijker is, dat ze met kennis van klachten en individuele problemen in de vergaderzaal terug zullen keren.

De verstorende werking kan ook omgekeerd zijn. Uit ons materiaal (zie hoofdstuk 4) blijkt, dat er indicaties zijn dat een verzwaring van de werkdruk ten koste gaat van de externe oriëntatie van raadsleden op burgers en

samenleving. Een verzwaring van de werkdruk als gevolg van een verkleining van de raad, kan dus de responsiviteit van de raad doen verminderen. Om kort te gaan, wie de argumentaties analyseert die met dit thema worden verbonden raakt niet onder de indruk van de houdbaarheid er van. Veel van de gebruikte argumenten overtuigen niet of nauwelijks.

9. Ten slotte

Een enkele geïnterviewde bracht naar voren dat niet zozeer de omvang van de Raad het probleem was, maar de kwaliteit van de raadsleden. Verkleining van de Raad zou er toe kunnen leiden dat wat minder geschikt in de toekomst de Raad niet meer zouden bevolken. Politieke partijen zouden op die manier ook gedwongen worden hun meest competente leden af te vaardigen. Voor ons is dit een van de meest onhandelbare problemen. Ongeveer elke uitspraak die wetenschapsbeoefenaren doen over de kwaliteit van volksvertegenwoordigers is mis. Al snel gaat de discussie de richting op van de arrogantie van de bewoners van de ivoren toren⁴ Laten we daarom twee dingen naar voren brengen. In de eerste plaats is materie kundigheid wat anders dan het zijn van een goede volksvertegenwoordiger. En in de tweede plaats, er is alle reden om niet voetstoots aan te nemen dat de selectie door politieke groeperingen zich in de aangeduide richting zal ontwikkelen. En in de derde plaats, ook al zouden politieke partijen zich in die zin inspannen, dan kan het resultaat door voorkeurstemmen weer worden doorkruist.

⁴ Vgl. de discussie die zich ontspoon na de oratie van Van Schendelen, 1984.

Hoofdstuk 7

Moeten wij het willen?

Een afsluitende beschouwing

Het onderzoek naar de optimale omvang van gemeenteraden in het geval van binnengemeentelijke decentralisatie heeft een aantal inzichten opgeleverd. Wij zetten die inzichten op een rij. Vervolgens besluiten wij met een aantal adviezen.

1. Samenvatting en conclusies

1. Onze opdracht komt voort uit een ontwerp-amendement van het toenmalige Tweede Kamerlid De Cloe, bij de behandeling van de Wet dualisering lokaal bestuur. In dat verband is door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, De Vries, toegezegd dat hij onderzoek zou laten doen naar de vraag of het wenselijk en mogelijk is de omvang van gemeenteraden in gemeenten met binnengemeentelijke decentralisatie variabel te maken. Achter het debat tussen De Cloe en de minister van Binnenlandse Zaken zat onder meer een briefwisseling tussen Van der Aa (toentertijd wethouder Bestuurlijke Stelsel in Amsterdam) en De Cloe.
2. In Rotterdam of de andere grote steden is nooit een debat gevoerd over de vraag of daar de bestuurlijke drukte niet te groot werd respectievelijk de omvang van de centrale raad verkleind zou moeten worden. In die gemeenten leeft deze discussie ook niet. Net zo min overigens als bij de andere respondenten met wie wij spraken. Het thema verkleining van gemeenteraden staat niet hoog op de agenda van de meeste daarbij betrokkenen.
3. Over het thema omvang van vertegenwoordigende lichamen blijkt weinig literatuur te bestaan. Over de optimale omvang van gemeenteraden is die literatuur geheel afwezig.
4. Wij hebben een aantal onderzoeksmethoden gebruikt:
 - a. een enquête onder raadsleden van de vier grote steden uit de periode 1998–2002 over hun tijdsbesteding en hun opvattingen over de gewenste inrichting van het lokaal bestuur
 - b. rekenexercities over de gevolgen van een mogelijke verkleining van de Raden van Amsterdam en Rotterdam voor de representativiteit van de vertegenwoordiging en
 - c. gesprekken met experts over hun inzichten in dit vraagstuk en de maatstaven die zij daarbij aanleggen.
5. De enquête levert onder meer het inzicht op dat het raadslidmaatschap voor de meeste raadsleden meer dan een nevenfunctie is en dat zij dat als problematisch ervaren. Zij lijken bepaald niet met de handen over elkaar te zitten. Niettemin voelt een meerderheid niet voor een fulltime

raadslidmaatschap. Een argument voor een verkleining van de raad kan aan de tijdsbesteding niet worden ontleend.

6. De raadsleden in Amsterdam zijn het in meerderheid eens met de stelling dat de invoering van binnengemeentelijke decentralisatie heeft geleid tot een vermindering van de werkdruk. In de andere onderzochte gemeenten overheerst een negatief beeld over het tijdsbeslag dat binnengemeentelijke decentralisatie met zich mee brengt. Rotterdam is daarop geen uitzondering.
7. Voor het verkleinen van de raad lijkt niet veel steun te vinden. Ongeacht of er sprake is van gemeenten met of zonder binnengemeentelijke decentralisatie. Slechts een minderheid in alle vier de steden onderschrijft de stelling dat de raad te groot is, het meest in Amsterdam (30%, het minst in Rotterdam (4%).
8. Een mogelijke verklaring voor de geconstateerde verschillen tussen de beide steden is dat in Amsterdam de binnengemeentelijke decentralisatie verder is doorgevoerd dan in Rotterdam en bovendien het ambtelijk apparaat voor een belangrijk deel naar de stadsdelen is overgebracht. We doen, anders gezegd, wel of we het over hetzelfde hebben, maar de situatie verschilt in Amsterdam en Rotterdam op wezenlijke punten. Dat inzicht wordt in de kwalitatieve interviews bevestigd.
9. De rekenexercitie in hoofdstuk 5 laat zien dat een verkleining van de Raad in Amsterdam op basis van de uitslag van 2002 weinig effecten voor de verdeling over politieke partijen oplevert. In Rotterdam zijn die effecten groter omdat meer partijen bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen de kiesdeler maar net haalden.
10. Een verkleining van de gemeenteraad leidt tot een grotere kiesdeler en verkleint als gevolg daarvan de mogelijkheden om met voorkeurstemmen te worden gekozen.
11. Ook in financieel opzicht is het alles behalve zeker dat een verkleining van de raad voordelig is. Het is mogelijk dat de roep om een andere wijze van honorering of een betere ondersteuning als gevolg daarvan toeneemt. Per saldo zou een kleinere raad wel eens duurder kunnen uitpakken.
12. Onontkoombaar is een hechte koppeling van het thema aan het dualisme debat. Dat bleek niet alleen uit de aanleiding tot dit onderzoek, maar ook waar het de gevolgen van de dualisering voor het functioneren van de gemeenteraad betreft.
13. Niemand is op dit moment in staat gezaghebbend iets te zeggen over de effecten van dualisering op de tijdsbesteding van raadsleden. Ook in ons onderzoek blijkt dat raadsleden uitermate aarzelend zijn over de effecten qua tijdsbesteding van dualisering. De opvattingen van de geraadpleegde deskundigen lopen uiteen.

14. Wat meer is er te zeggen over de veranderende rol en rolopvatting van de raad respectievelijk raadsleden in een duaal bestel. Dan gaat de raad naar verwachting minder (mede)besturen en zal zij meer gaan controleren. De geïnterviewde raadsleden zijn daar overigens nog niet zo zeker van. Deskundigen die wij spraken, stellen dat veel af hangt van de rollen waarvoor raden en raadsleden in de toekomst kiezen. Daarbij is de veranderde wetgeving een factor, maar ook niet meer dan een.
15. De argumentaties die wij hebben kunnen vinden voor een optimale omvang van vertegenwoordigende lichamen, zijn door de bank genomen weinig robuust. Er lijkt sprake van niet onderbouwde beleidstheorieën met niet of slecht gedefinieerde begrippen.
16. Alles bij elkaar genomen is sprake van een thema, dat op één plek in ons land nog enigszins lijkt te leven, maar elders niet en waarvoor op dit moment weinig krachtige argumentaties bestaan. In het geval van een verkleining van gemeenteraden lijkt eerder sprake van een versterking van de positie van het dagelijks bestuur ten opzichte van het algemeen bestuur, een beweging die ook al door de Staatscommissie-Elzinga was ingezet.
17. Uit dit onderzoek is gebleken, dat weinig bekend is over territoriale binnengemeentelijke decentralisatie. Waar het verschijnsel zich voordoet, hoe de decentralisatie exact is ingevuld en vormgegeven, is moeilijk te achterhalen. Maar vooral naar de effecten, bijvoorbeeld op de legitimatie van het bestuur, is recent nauwelijks enig onderzoek gedaan. Tevens is onduidelijk, in hoeverre de effecten van binnengemeentelijke *decentralisatie* (als in Amsterdam en Rotterdam) afwijken van die van andere vormen van binnengemeentelijke territoriale aanpak, zoals *deconcentratie* (Den Haag). Het lijkt nuttig de variëteit aan vormen van binnengemeentelijke bestuur in kaart te brengen en te evalueren.

Eindconclusie en adviezen

Uit het voorgaande blijkt dat er weinig, en weinig sterke, argumenten zijn om tot een wijziging van de Gemeentewet te besluiten en de Raden in gemeenten met binnengemeentelijke decentralisatie te verkleinen. Een besluit om een dergelijke verandering achterwege te laten, is beter te rechtvaardigen. Op de onderzoeksvraag antwoorden wij dan ook tweeledig: enerzijds is er geen definitieve en stevig onderbouwde fundering voor het bepalen van de omvang van gemeenten met binnengemeentelijke decentralisatie, anderzijds is wel duidelijk, dat een verkleining van die omvang niet voor de hand ligt.

Maar er is ook een andere weg denkbaar. Want hoe men het wendt of keert, problemen in het functioneren van gemeenteraden en hun leden zijn er zeer zeker, zo blijkt ook uit hoofdstuk 4. Zijzelf kunnen daar het een en ander aan doen, bijvoorbeeld als het gaat om de verhouding tot het college van B&W, de rolinvulling en de vorm en omvang van de ondersteuning van de raad. Maar in sommige gemeenten met binnengemeentelijke decentralisatie leeft ook de

gedachte dat een verkleining van de Raad een deel van de oplossing zou kunnen zijn. De Gemeentewetgever zou daarvoor de ruimte kunnen bieden. Hij zou gemeenteraden die dat willen, de gelegenheid kunnen geven zelf te besluiten tot een reductie van hun omvang, naar analogie van wat zij nu al ten aanzien van het aantal wethouders mogen. Gemeenteraden zouden dan, binnen nader aan te geven grenzen, ook zelf het aantal raadszetels kunnen vaststellen. Die grenzen zouden dan bij voorkeur niet alleen onder de huidige maximumaantallen moeten liggen, ook een vergroting zou tot de mogelijkheden moeten behoren.

Die keuzevrijheid binnen grenzen zou bijdragen aan een grotere variëteit van het lokaal bestuur. Die variëteit is ook ten aanzien van andere elementen van het lokale bestuur te onderkennen. Variëteit in de bestuurlijke werkelijkheid gaat op die wijze, overeenkomstig Ashby's 'law of requisite variety', gepaard met variëteit in de regelgeving. We proberen, anders gezegd, wettelijke bepalingen passend te maken voor de omgeving waarin zij moeten worden toegepast.

De vraag is, of de wetgever tot een wijziging van de Gemeentewet moet overgaan en zo ja, op welke wijze. In de discussie rond de verkleining van Provinciale Staten is een voorstel van Van Kemenade aan de orde geweest om de keuze aan de provincies zelf over te laten. De minister van Binnenlandse Zaken heeft dat voorstel afgewezen met als argument dat de representativiteit van de vertegenwoordiging dan in het gedrang komt. Indien vertegenwoordigende organen zelf kunnen bepalen welk percentage nodig is voor een zetel, zou daarmee het bestaansrecht van specifieke eenmansfracties onderwerp van discussie kunnen worden. Het mogelijk maken van dergelijke discussies is volgens de minister niet wenselijk. Maar de argumentatie waarom dat niet wenselijk was, ontbrak helaas en zou geconstrueerd moeten worden. Voorstelbaar is een argumentatie dat niet op partijpolitieke gronden aan het stelsel zou moeten worden gemorreld. Een staatkundig bestel zou een breed gedragen wetgevingsproduct dienen te zijn. Maar de al of niet invoering van functionele of territoriale decentralisatie is ook een zaak van bestuurlijk bestel. En in dat geval geldt die argumentatie kennelijk niet.

In dit geval bestaat er een extra reden op deze beslissing aan de gemeenten zelf over te laten. We concludeerden immers hiervoor dat de bestuurlijk situatie in Amsterdam en Rotterdam op wezenlijke punten van elkaar verschilt. Het lijkt niet gewenst dat de wetgever Rotterdam of andere gemeenten zou verplichten in gelijke mate te decentraliseren als dat in Amsterdam is gebeurd. De betreffende bepalingen van de Gemeentewet ademen een andere geest. Anderzijds heeft het ook geen zin gemeenten die op wezenlijke punten van elkaar verschillen juist op dat punt over een zelfde kam te scheren.

Door de keuze aan de betreffende gemeente over te laten wordt niet alleen de probleemoplossing op het niveau gelegd waar het probleem zich voordoet, dat geldt ook voor de verantwoordelijkheid voor de probleemanalyse en de gekozen oplossing. Voorstelbaar is dat het overlaten binnen zekere

randvoorwaarden geschiedt. Onze staatsbestel is immers de uitdrukking van bepaalde, in het bijzonder democratische waarden. Het moet mogelijk zijn die waarden als randvoorwaarden te formuleren.

Verzet niet een ander argument zich tegen dit advies, namelijk dat de Nederlandse staat niet alleen een democratische, maar ook een eenheidsstaat is? De centrale overheid zou als gevolg daarvan inrichtingszaken centraal dienen te beslissen. Nog afgezien van de vraag of deze interpretatie juridisch houdbaar is, zij is in ieder geval in strijd met de feiten. Want ook nu al kennen organieke wetten als de Gemeentewet keuzemogelijkheden. Het aantal wethouders is binnen bepaalde grenzen variabel. Of gemeenten vormen van territoriale en functionele decentralisatie willen instellen en hoeverre zij daarmee wensen te gaan is aan hen. Het zijn voorbeelden. Voorbeelden als het Zweedse stelsel laten zien dat het constitutionele uitgangspunt van de gedecentraliseerde eenheidsstaat zich niet behoeft te verzetten tegen een pluriforme werkelijkheid van het lokaal bestuur. Zelfs een centralistisch stelsel als dat van het Verenigd Koninkrijk biedt sinds enige jaren ruimte voor uiteenlopende beslissingen over het bestel.

Het is mogelijk dat men een dergelijke suggestie te ver vindt gaan. Maar dan ligt toch op zijn minst op de weg van de minister die verantwoordelijk is voor het functioneren van het openbaar bestuur om een discussie over de aanvaardbaarheid van vormen van pluriformiteit te bevorderen.

Er is overigens alle reden om, los van eventuele verkleining van raden, de omvang van raden in relatie tot de omvang van gemeenten eens serieus te doordenken. De huidige aantallen raadszetels zijn historisch bepaald, waarbij niemand meer de achterliggende logica kan reconstrueren. Wat dat aangaat wijkt de situatie niet af van wat bij de herziening op dit punt van de Provinciewet werd aangetroffen. De verschillen (in termen van het aantal inwoners per raadslid) zowel tussen als binnen categorieën gemeenten zijn zo groot, dat daar geen argumenten aan ontleend kunnen worden om het huidige stelsel in stand te houden dan wel experimenten af te wijzen.

Bijlage 1 Verantwoording en Literatuur

Voor de diverse hoofdstukken is gebruikt gemaakt van de volgende literatuur.

Hoofdstuk 2

- Derksen, W. (2001), Lokaal bestuur, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Gemeente Rotterdam (2002), Collegeprogramma 2002-2006, Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Hakvoort, J.L.M. (1980), Territoriale decentralisatie: een onderzoek naar het functioneren van deelgemeenten te Rotterdam, Assen: Van Gorcum.
- Zuurmond, A en T. Attema (1987), De grote stad (de)centraal : kleinschalig bestuur als oplossing voor de bestuurlijke problematiek van grootstedelijke gemeenten, Amsterdam : Vakgroep Bestuurskunde en Publiek Recht, Universiteit van Amsterdam.
- www.cos.nl
- www.onstat.amsterdam.nl

Hoofdstuk 3

- Brief van 22 juni 2001 (Van der Aa aan De Cloe)
- Belinfante, A.D. (1969), Beginselen van het Nederlands Staatsrecht, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Boerema, H. (1994), Gemeenterecht in nieuwe jas, Amsterdam: Centrum voor Lokaal Bestuur / Wiardi Beckman.
- Dahl, R.A. en E.R. Tufte (1973), Size and Democracy: the politics of the smaller European democracies, Stanford: Stanford University Press.
- Denters, S.A.H., Klok, P.J. & Visser, M.A. (2001), De raad beoordeeld! Oordelen van lokale opinieleiders en bestuurders over de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging. In: Bestuurswetenschappen, 2001, nr.6.
- Eerste Kamer, Wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten . Voorlopig verslag van de vaste commissie voor binnenlandse zaken en de hoge colleges van de staat. 27 214 nr. 51.
- Gemeente Amsterdam (2000), Toekomst in onze lokale democratie, Discussienota van de wethouder bestuurlijk stelsel over het invoeren van het dualistisch stelsel in Amsterdam, Amsterdam: Bestuursdienst gemeente Amsterdam.
- Handelingen Tweede Kamer, nr. 74-4339.
- Hoogerwerf, A. (1968), De geachte afgevaardigde over de vertegenwoordigende rol van het parlementslid, Meppel: Boom.
- Raad van Openbaar Bestuur (ROB) (1998), Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving, Den Haag: ROB.
- Tweede Kamer (1999-2000), Inrichting en functioneren binnenlands bestuur: notitie beperking van het aantal leden van provinciale staten. 26 422 nr. 2.
- Tweede Kamer (1999-2000), Inzichten en functioneren binnenlands bestuur. 26422 nr.: 4.
- Tweede Kamer (2000-2001), Wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten. Verslag. 27214 nr. 4.
- Tops, P. (1994), Moderne regenten: over lokale democratie. Amsterdam: Atlas.
- Tops, P. en S. Zouridis (2002), De binnenkant van de politiek, Amsterdam/Antwerpen: Atlas.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1974), Een goede raad. Rapport van de Commissie positie raadsleden, Den Haag: VNG.

Hoofdstuk 5

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (1994), Wethouders en raadsleden. Een actueel beeld van ongeveer 11.000 gemeentebestuurders, Alphen aan den Rijn: Samsom Sijthof grafische bedrijven bv.

Hoofdstuk 6

- Ringeling, A, H. Prade, M. Fenger en A. van den Berg (2002), Gedreven en vasthoudend, Evaluatie Rekenkamer Rotterdam 1998-2001, Rotterdam: Evaluatiecommissie Rekenkamer Rotterdam.

- Raad van Openbaar Bestuur (ROB) (1998), Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving, Den Haag: ROB.
- Schendelen, M.P.C.M. van (1984), Over de kwaliteit van de Tweede Kamer, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Teisman, G.R. (1992), Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen, 's-Gravenhage: VUGA.

Hoofdstuk 7

- Brief van 23 oktober 2000 (Holtslag aan Quast)
- Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2002, Buitenlandse Burgemeesters Bekeken, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-4-4.
- Daemen, H.H.F.M., & L. Schaap (eds) (2000). Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe. Delft: Eburon. ISBN 90 5166 825 2.

Literatuur

- Alink, L. en J. Kuijs (2002), Evenwichtskunst, Binnenlands Bestuur, Issue 3, p. 26-27.
- Belinfante, A.D. (1969), Beginselen van het Nederlands Staatsrecht, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Bijleveld, F.H. (1982), De gemeenteraad. Leiden: Stichting Burgerschapskunde.
- Boerema, H. (1994), Gemeenterecht in nieuwe jas, Amsterdam: Centrum voor Lokaal Bestuur / Wiardi Beckman.
- Bomhof, J.G., G.J. Heyne den Bak, N.F. Roest en P.R. Stoffelen (1971), Wijkraden. Een onderzoek naar binnengemeentelijke territoriale decentralisatie, Deventer: Kluwer.
- Brouwer, P. (2002), Dualisering is wennen, Binnenlands bestuur, Issue 4, p.30-31.
- Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2002, Buitenlandse Burgemeesters Bekeken, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-4-4.
- Castenmiller, P. (1999), De wisselwerking tussen gemeenten en gemeenschap, Den Haag: SGBO.
- Daemen, H.H.F.M., & L. Schaap (eds) (2000). Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe. Delft: Eburon. ISBN 90 5166 825 2.
- Dahl, R.A. en E.R. Tufte (1973), Size and Democracy: the politics of the smaller European democracies, Stanford: Stanford University Press.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen (1990), Kwaliteit van gemeenten, Den Haag: VUGA Uitgeverij bv.
- Denters, S.A.H. en P.A.Th.. M. Geurts (e.a.) (1998), Lokale democratie in Nederland. Burgers en hun gemeentebestuur, Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Denters, S.A.H., Klok, P.J. & Visser, M.A. (2001), De raad beoordeeld! Oordelen van lokale opinieleiders en bestuurders over de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging. In: Bestuurswetenschappen, 2001, nr.6.
- Derksen, W. (e.a.) (2001), Politiek voor bestuurders. Tien essays over de toekomst van de lokale politiek, Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Derksen, W. (2001), Lokaal bestuur, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Hakvoort, J.L.M. (1980), Territoriale decentralisatie: een onderzoek naar het functioneren van deelgemeenten te Rotterdam, Assen: Van Gorcum.
- Hiemstra, J. (1999), Het besturen van grote gemeenten: vier varianten en een toekomstperspectief, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hoogerwerf, A. (1968), De geachte afgevaardigde over de vertegenwoordigende rol van het parlementslid, Meppel: Boom.
- Instituut voor Publiek en Politiek (2000), Ten einde raad. Een zoektocht naar nieuwe vormen van lokale democratie, Amsterdam: Drukkerij Bevrijding bv.
- Luik, J.M. van, R.L. Nieuwehuis en A. Zuurmond (1986), Deelraden nader bekeken: theoretische vergelijking, Amsterdam: Vakgroep Bestuurskunde en Publiek Recht Universiteit van Amsterdam.
- Merckx, W.J.L.J. (1974). Een goede raad: rapport van de Commissie positie raadsleden, 's-Gravenhage: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Pinxteren, B. van, B. Smit en R. de Vos (1982), Optreden voor bewoners. Een studie naar wijkraden als instrument voor bewoners, Deventer: Van Logtum Slaterus.

- Raad van Openbaar Bestuur (ROB) (1998), Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving, Den Haag: ROB.
- Ringeling, A, H. Prade, M. Fenger en A. van den Berg (2002), Gedreven en vasthoudend, Evaluatie Rekenkamer Rotterdam, Rotterdam: Evaluatiecommissie Rekenkamer Rotterdam.
- Schendelen, M.P.C.M. van (1984), Over de kwaliteit van de Tweede Kamer, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Schendelen, M.P.C.M. van en J.J.J. A. Thomassen (1992), Geachte afgevaardigde...: hoe kamerleden denken over het Nederlandse parlement, Muiderberg: Coutinho. Binnen en verdeeld.
- Staatscommissie dualisme en lokale democratie (2002), Dualisme en lokale democratie. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Den Haag: Samsom.
- Teisman, G.R. (1992), Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen, 's-Gravenhage: VUGA.
- Tijsterman, S., R. Frerichs en W. Derksen (1998), Raadslid niet zo happig op vernieuwing, Binnenlands Bestuur, Issue 36, p. 30-37.
- Tops, P. (1994), Moderne regenten: over lokale democratie. Amsterdam: Atlas.
- Tops, P. en S. Zouridis (2002), De binnenkant van de politiek, Amsterdam/Antwerpen: Atlas.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1974), Een goede raad. Rapport van de Commissie positie raadsleden, Den Haag: VNG.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (1994), Wethouders en raadsleden. Een actueel beeld van ongeveer 11.000 gemeentebestuurders, Alphen aan den Rijn: Samsom Sijthof grafische bedrijven bv.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2001), Gids voor de Gemeentebesturen 2001, Den Haag: VNG.
- Verhaar, H. (1994), Lokaal wat kan Regionaal wat moet. Vergelijking van taken- en bevoegdheden, Amsterdam: Stadsdrukkerij Amsterdam.
- Voort, J. van der (1993), Twee wegen naar provincievrij regiobestuur, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen.
- Zuurmond, A en T. Attema (1987), De grote stad (de)centraal : kleinschalig bestuur als oplossing voor de bestuurlijke problematiek van grootstedelijke gemeenten?, Amsterdam: Vakgroep Bestuurskunde en Publiek Recht, Universiteit van Amsterdam.

Documenten

- Bestuursdienst gemeente Amsterdam, (2000), Toekomst in onze lokale democratie. Discussienota van de wethouder bestuurlijk stelsel over het invoeren van het dualistisch stelsel in Amsterdam, Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Bestuursdienst gemeente Amsterdam, Sector Algemeen Bestuur (2001), Verslag van de conferentie van 26 januari 2001 over het invoeren van het dualistisch stelsel in Amsterdam gehouden in Park Plaza, Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Bestuursdienst Rotterdam (1993), De grenzen van de toekomstige Rotterdamse gemeenten, Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Brief van 22 juni 2001 (Van der Aa aan De Cloe)
- Brief van 23 oktober 2000 (Holtslag aan Quast)
- Directie Algemene bestuurszaken, bestuurlijke zaken (1997), Interne notitie over het aantal deelraadszetels en het aantal bestuursleden, Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Eerste Kamer, Wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten . Voorlopig verslag van de vaste commissie voor binnenlandse zaken en de hoge colleges van de staat. 27 214 nr. 51.
- Gemeente Amsterdam (2000), Toekomst in onze lokale democratie, Discussienota van de wethouder bestuurlijk stelsel over het invoeren van het dualistisch stelsel in Amsterdam, Amsterdam: Bestuursdienst gemeente Amsterdam.
- Gemeente Rotterdam (1999), Verbetering Rotterdams bestuur, Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2002), Het nieuw elan voor Rotterdam! Over rechten en plichten, waarden en normen, vrijheid en verantwoordelijkheid. Coalitieakkoord van Leefbaar

Rotterdam, CDA en VVD voor het collegeperiode 2002-2006, Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

- Handelingen Tweede Kamer, nr. 74-4339.
- Raadsstuk 2000-756, Eerste Rapportage van de commissie Verbetering Lokaal Bestuur, 2000.
- Raadsvoorstel 'Afronding Verbetering Rotterdams Bestuur', 2000.
- Taken en bevoegdheden van de deelgemeenteraden, Gemeente Rotterdam.
- Tweede Kamer (1999), Inrichting en functioneren binnenlands bestuur: notitie beperking van het aantal leden van provinciale staten. 26 422 nr. 2.
- Tweede Kamer (1999), Inzichten en functioneren binnenlands bestuur. 26422 nr.: 4.
- Tweede Kamer (2001), Wijziging van de gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur: verslag van het wetgevingsoverleg. 27 751 nr.72.
- Tweede Kamer, Behandeling van de notitie 'Inzichten en functioneren binnenlands bestuur'. 26 422 nr.: 74.
- Tweede Kamer, Wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten. Verslag. 27 214 nr. 4.
- Verordening op de deelgemeenten (1995), Gemeente Rotterdam.
- Verordening op de stadsdelen (2000), Gemeente Amsterdam.
- Verordening wijkraad voor Pernis (2002), Gemeente Rotterdam.
- Verordening Centrumraad Gemeente (2002), Gemeente Rotterdam.
- Witteveen, Wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten (8 feb. 2002).
- Witteveen, Wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten: voorlopig verslag van de vaste commissie voor binnenlandse zaken en de hoge colleges van staat (11 dec. 2002).

Bijlage 2 Taken deelgemeenten en stadsdelen

Voor een overzicht van taken en bevoegdheden van de Rotterdamse deelgemeenten en de Amsterdamse stadsdelen is gebruik gemaakt van informatie die op internet beschikbaar is.

Taken Rotterdamse deelgemeenten

(www.deelgemeenten.rotterdam.nl/ijsselmonde/politiek/deelraad; de meeste Rotterdamse deelgemeenten hebben deze tekst van deelgemeente IJsselmonde op hun eigen site geplaatst). Het gemeentebestuur van Rotterdam heeft onderstaande taken formeel overgedragen aan het deelgemeentebestuur.

Ruimtelijke Ordening

- Uitwerken bestemmingsplannen
- Verkeer, beheer openbare ruimte en milieu
- Onderhoud overige wegen en pleinen en fiets- en voetpaden (m.u.v. bomenstructuurplan), krozen, baggeren, beschoeien, onderhoud bruggen
- Verkeersmaatregelen en verkeersveiligheid (m.u.v. verkeerslichtinstallaties)
- Uitvoering Wet Milieubeheer

Woningbouw en woningverbetering

- Bouw- en woningtoezicht (bouwvergunningen, beslissen op vrijstelling van het bestemmingsplan, art. 19-procedures, aanschrijvingsbeleid en beroep- en bezwaarschriften) (de uitvoerende taken worden alle door de dienst Stedebouw en Volkshuisvesting verricht, waarbij de dienst aan de deelgemeente adviseert en rapporteert t.a.v. de overgedragen bevoegdheden. Inspecteurs bouw- en woningtoezicht houden spreekuur in de deelgemeentesecretarieën).

Economie en werkgelegenheid

- Stimuleringsprojecten voor werkgelegenheidsbevordering (wijkgericht en vnl. passend binnen eigen financiële mogelijkheden)
- Toepassing Winkeltijdenwet
- Instellen markt en tijden dat markten worden gehouden binnen de deelgemeente
- Standplaatsen (vergunningverlening)

Welzijn

- Verordening Algemene Subsidievoorwaarden 2001 (VAS)
- Subsidiëring uitvoerend werk en accommodaties t.z.v. kinderopvang, peuterwerk, sociaal-cultureel werk, vrijwillig jeugd- en jongerenwerk, niet structurele migrantensubsidies, opbouwwerk, bewonersorganisaties, raadsliedenwerk, algemeen maatschappelijk werk, wijkwelzijnsplanning
- Ouderenbeleid: subsidiëring sociaal cultureel werk voor ouderen, maaltijdverzorging, voetverzorging en bewegen voor ouderen, ouderenwerk

Onderwijs

- Beslissen omtrent aanstelling en ontslag in vaste dienst van leerkrachten bij het openbaar basisonderwijs, beslissen over schoolleidingmodel openbare basisscholen. (Bevoegdhedenoverdracht in voorbereiding m.b.t. beslissen over schoolwerkplannen)

Sport en recreatie

- Exploitatie van voorzieningen, zoals volkstuinen, verhuur gymnastiekzalen buiten schooltijden, instructiebaden, kampeerwet, kampeerverordening;
- Subsidiëring en/of organisatie van wijkcomités, na-vieren-clubs, recreatieve activiteiten voor ouderen, sportieve recreatie, vliegende sportbrigades, subsidiëring van eenmalige en/of experimentele activiteiten.

Kunstzaken

- Subsidiëring eenmalige en/of experimentele activiteiten;

- Permanente, of in beginsel duurzame activiteiten op het terrein van amateuristische kunstbeoefening, buitenschoolse kunstzinnige vorming, het programmacircuit in de wijk gespeeld, stadsschilderingen, grafische werkplaatsen, wijkprojecten.

Algemene Zaken

- Delen van de Drank- en Horecawet en de verordening tot beperking verstrekking sterke drank;
- Wet op de dierenbescherming;
- Woningwet;
- Wet op de Kansspelen;
- Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam (APV).

Financiële zaken

- Vrije invulling en besteding deelgemeentebegroting binnen uitkering van deelgemeentefonds
- Reservering van middelen, eigen kapitaaldienst binnen deelgemeentefonds;
- Vaststellen tarieven van verschillende (vooral S en R en kinderopvang) voorzieningen en diensten die het aan het publiek verleend worden.

Personeelszaken

De deelgemeentesecretaris heeft een vrij uitgebreid mandaat gekregen van de gemeentesecretaris om zijn taken als hoofd van dienst uit te oefenen. De medewerking van Directie Bedrijfsvoering is echter steeds vereist. Via het deelgemeentefonds bestaat een grote decentrale vrijheid om het personeelsbestand uit te breiden of in te krimpen.

Taken Amsterdamse stadsdelen

(www.amsterdam.nl/gemeentebestuur/uitleg_stadsdeelbestuur.html). De taken en bevoegdheden van een stadsdeelraad zijn enigszins te vergelijken met die van een gemeente met een vergelijkbaar aantal inwoners.

Bevoegdheden stadsdelen

Zo is een stadsdeel verantwoordelijk voor het beheer van de openbare ruimte. Dat wil zeggen dat het afval wordt opgehaald, dat wegen op tijd worden gerepareerd, dat straten worden schoongeveegd en dat parken, sportvelden en begraafplaatsen worden onderhouden. Een stadsdeel stelt ook bestemmingsplannen vast en bepaalt daarnaast voor een groot deel zelf het beleid over kunst, sport, recreatie en zaken op sociaal gebied. Een deelraad heeft ook de financiële middelen om met subsidies een bepaald beleid te ondersteunen. Verder kunnen buurtbewoners bij het stadsdeelkantoor terecht voor bijna alle bevolkingszaken (paspoorten, rijbewijzen, geboorte-aangifte) en het aanvragen van vergunningen (bouwvergunning, kapvergunning, horecaverunning etc.).

Bevoegdheden centrale stad

De gemeenteraad heeft veel bevoegdheden overgedragen (gedecentraliseerd) aan de stadsdelen, maar niet alle. Het gaat dan om bevoegdheden die om juridische of praktische redenen niet gedecentraliseerd kunnen worden of die nodig zijn om de samenhang in de stad te houden. Het gemeentebestuur stelt de gemeentebegroting vast, zorgt voor een eerlijke verdeling van rijksmiddelen over de stadsdelen en is verantwoordelijk voor de samenhang en structuur van de stad. Het centrale stadsbestuur zorgt voor het beheer van de hoofdwegen in Amsterdam, het verstrekken van bijstandsuitkeringen en het handhaven van de openbare orde (politie en brandweer). Ook een aantal grote diensten zoals de Gemeentewaterleidingen en het Gemeentevervoerbedrijf vallen onder het centrale stadsbestuur.

Bijlage 3 Vragenlijst voor het tijdsbestedingonderzoek

Vragenlijst gemeenteraadsleden

Inleiding

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt door onderzoekers van het Centre for Local Democracy (CLD), dat verbonden is aan de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit te Rotterdam, onderzoek gedaan naar de omvang van gemeenteraden in gemeenten waar sprake is van deelgemeenten of stadsdelen.

Kernvraag van het onderzoek is, of het bestaan van deelgemeenteraden en stadsdeelraden gevolgen heeft voor de tijdsbesteding van raadsleden. Om hierover uitspraken te kunnen doen is het noodzakelijk inzicht te krijgen in de tijdsbesteding van raadsleden.

Behalve Amsterdam en Rotterdam, de gemeenten met een vorm van deelgemeente bestel, zullen ook Den Haag en Utrecht in het onderzoek worden betrokken, om een vergelijking mogelijk te maken tussen gemeenten met en gemeenten zonder deelgemeenten.

Om het onderzoek goed te laten verlopen is het belangrijk dat zo veel mogelijk (voormalige) raadsleden, aan dit onderzoek meedoen. Wij benaderen al diegenen die aan het eind van de periode 1998 - 2002 raadslid waren en geen wethouder.

Wij hopen dat u wat tijd kunt vrij maken om de vragenlijst in te vullen. Dit zal niet meer dan ongeveer 15 minuten kosten.

Bij voorbaat onze dank.

Vragenlijst gemeenteraadsleden, april 2002

Persoonlijke gegevens

- man
- vrouw

Leeftijd

- jonger dan 30 jaar
- 30 - 39 jaar
- 40 - 49 jaar
- 50 - 59 jaar
- 60 - 64 jaar
- 65 jaar en ouder

Hoeveel jaar bent u lid van de raad (geweest)?

- korter dan 4 jaar
- 4 tot 8 jaar
- 8 tot 12 jaar
- langer dan 12 jaar

Gemeente

- Amsterdam
- Rotterdam
- Den Haag
- Utrecht

(Alleen voor gemeenteraadsleden in Amsterdam en Rotterdam)

Bent u lid van een deelgemeente / stadsdeelraad geweest?

- Ja
- nee

Heeft u nevenfuncties direct gekoppeld aan het raadslidmaatschap, zoals bijvoorbeeld besturen van gemeenschappelijke regelingen?

- ja
- nee

zo ja: welke?

Tijdsbesteding raadsleden

[1] Hoeveel uur **per week** bent u het afgelopen jaar - 2001 - gemiddeld genomen in totaal bezig geweest met uw werkzaamheden als lid van de gemeenteraad?

- minder dan 10 uur per week
- 11 tot 15 uur
- 16 tot 20 uur
- 21 tot 25 uur
- 26 tot 30 uur
- 31 tot 35 uur
- meer dan 35 uur

[2] Heeft u naast uw raadswerk een baan?

- ja
- nee

Zo ja, voor hoeveel uur per week:

- minder dan 10 uur per week
- 11 - 20 uur
- 21 - 30 uur
- meer dan 30 uur

[3] Indien u naast het raadslidmaatschap een baan heeft, doen zich wat tijdsbesteding betreft problemen voor? (*slechts één antwoord mogelijk*)

- Ja, mijn werk laat zich eigenlijk niet met het raadslidmaatschap combineren
- Ja, ik moet vaak kiezen tussen bezig zijn voor mijn werk en voor mijn raadslidmaatschap
- Ja, ik moet soms kiezen
- Eigenlijk hoeft ik zelden te kiezen
- Nee, ik hoeft nooit te kiezen

[4] Als u moet kiezen tussen uw werk en het raadslidmaatschap, kiest u dan voor uw werk of voor uw raadslidmaatschap?

- Werk
- Raadslidmaatschap
- Kiest niet / hoeft niet te kiezen

[5] Als u binnen uw raadslidmaatschap moet kiezen wat doet u dan in ieder geval ? (*meerdere antwoorden mogelijk*)

- vergaderingen van fractie en/of afdeling
- vergaderingen van raad en raadscommissies
- contacten met het ambtelijk apparaat
- contacten met maatschappelijke organisaties
- contacten met individuele burgers
- werkzaamheden voor nevenfuncties binnen o.a. gemeenschappelijke regelingen

[6] Kunt u uw totale tijdsbesteding als raadslid globaal **in procenten** verdelen over de volgende activiteiten als raadslid?

❖ Vergaderingen van raad en raadscommissies; inclusief het voorbereiden daarvan (stukken lezen, contacten met ambtenaren)

- Minder dan 10%
- Tussen de 10 en 25%
- Tussen de 25 en 50%
- Tussen de 50 en 75%
- Meer dan 75%

❖ Lidmaatschappen van besturen van gemeenschappelijke regelingen, regionale besturen, projectgroepen, hoorcommissies, commissies voor beroep en bezwaar, lokale rekenkamers etc, die direct uit uw raadslidmaatschap voortvloeien

- Minder dan 10%
- Tussen de 10 en 25%
- Tussen de 25 en 50%
- Tussen de 50 en 75%
- Meer dan 75%

❖ **(Alleen in gemeenten met stadsdelen of deelgemeenten)**

Contacten en overleg met leden van deelgemeenteraden of stadsdeelraden

- Minder dan 10%
- Tussen de 10 en 25%
- Tussen de 25 en 50%
- Tussen de 50 en 75%
- Meer dan 75%

❖ Vergaderingen van uw fractie, afdeling, afdelingsbestuur, activiteiten in het kader van het voorbereiden van een verkiezingsprogramma, schrijven voor uw afdelingsblad, campagne voeren, regionale en landelijke partijbijeenkomsten

- Minder dan 10%
- Tussen de 10 en 25%
- Tussen de 25 en 50%
- Tussen de 50 en 75%
- Meer dan 75%

❖ Recepties, 'eerste palen', openingen en andere festiviteiten, waar u als raadslid qualitate qua bij geweest bent

- Minder dan 10%
- Tussen de 10 en 25%
- Tussen de 25 en 50%
- Tussen de 50 en 75%
- Meer dan 75%

❖ Inspraakbijeenkomsten, hoorzittingen, voorlichtingscampagnes, buurtbijeenkomsten etc, waar u als raadslid aanwezig bent geweest

- Minder dan 10%

- Tussen de 10 en 25%
- Tussen de 25 en 50%
- Tussen de 50 en 75%
- Meer dan 75%

❖ Contacten met maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, gesubsidieerde instellingen, belangenbehartigers; ongeacht de vraag of het uw initiatief was of hun uitnodiging

- Minder dan 10%
- Tussen de 10 en 25%
- Tussen de 25 en 50%
- Tussen de 50 en 75%
- Meer dan 75%

❖ Contacten met individuele burgers, naar aanleiding van klachten, verzoeken om steun en hulp, bemiddeling etc.

- Minder dan 10%
- Tussen de 10 en 25%
- Tussen de 25 en 50%
- Tussen de 50 en 75%
- Meer dan 75%

[7] Gemiddeld genomen besteden raadsleden in mijn gemeente aan hun raadswerk per week

- minder dan 10 uur
- 11 tot 15 uur
- 16 tot 20 uur
- 21 tot 25 uur
- 26 tot 30 uur
- 31 tot 35 uur
- meer dan 35 uur

Omvang gemeenteraad

[8] Bent u het eens of oneens met de volgende stellingen en uitspraken:
De gemeenteraad in mijn gemeente is te groot.

- helemaal mee eens
- mee eens
- noch eens / noch oneens
- niet mee eens
- helemaal niet mee eens

Het raadswerk kost steeds meer tijd.

- helemaal mee eens
- mee eens
- noch eens / noch oneens

- niet mee eens
- helemaal niet mee eens

In een duaal bestel zullen raadsleden eerder meer dan minder tijd kwijt zijn aan hun raadswerk.

- helemaal mee eens
- mee eens
- noch eens / noch oneens
- niet mee eens
- helemaal niet mee eens

Een kleinere gemeenteraad is niet goed, omdat kleine partijen dan niet meer aan bod komen.

- helemaal mee eens
- mee eens
- noch eens / noch oneens
- niet mee eens
- helemaal niet mee eens

Het instellen van gekozen stadsdeel- of deelgemeentebesturen kan een manier zijn om de werkdruk van gemeenteraadsleden te verlichten.

- helemaal mee eens
- mee eens
- noch eens / noch oneens
- niet mee eens
- helemaal niet mee eens

In alle grote gemeenten zouden gekozen deelgemeenteraden / stadsdeelraden moeten komen om de werkdruk van gemeenteraadsleden te verlichten.

- helemaal mee eens
- mee eens
- noch eens / noch oneens
- niet mee eens
- helemaal niet mee eens

Een aanzienlijk kleinere raad zou tot betere besluitvorming leiden.

- helemaal mee eens
- mee eens
- noch eens / noch oneens
- niet mee eens
- helemaal niet mee eens

Er zijn te weinig gemeenteraadsleden; de raad moet groter worden.

- helemaal mee eens
- mee eens
- noch eens / noch oneens

- niet mee eens
- helemaal niet mee eens

Al met al besteed ik minder tijd aan mijn raadslidmaatschap dan eigenlijk zou moeten.

- helemaal mee eens
- mee eens
- noch eens / noch oneens
- niet mee eens
- helemaal niet mee eens

Raadslid zijn in een grote stad is niet of nauwelijks te combineren met een normale baan.

- helemaal mee eens
- mee eens
- noch eens / noch oneens
- niet mee eens
- helemaal niet mee eens

Ik zou graag al mijn tijd aan het raadslidmaatschap willen besteden (fulltime raadslid).

- helemaal mee eens
- mee eens
- noch eens / noch oneens
- niet mee eens
- helemaal niet mee eens

Volgens mij heeft de instelling van stadsdelen / deelgemeenten geen invloed op de tijd die ik aan het raadswerk besteed.

- helemaal mee eens
- mee eens
- noch eens / noch oneens
- niet mee eens
- helemaal niet mee eens

Alleen door meer aan deelgemeenteraden / stadsdeelraden over te laten kan het raadslidmaatschap in een grote gemeente werkbaar blijven.

- helemaal mee eens
- mee eens
- noch eens / noch oneens
- niet mee eens
- helemaal niet mee eens

Instellen van stadsdelen of deelgemeenten kost gemeenteraadsleden alleen maar meer tijd. Er is immers afstemming tussen raad en deelgemeenteraad en tussen raad en stadsdeelraad nodig.

- helemaal mee eens
- mee eens

- noch eens / noch oneens
- niet mee eens
- helemaal niet mee eens

Onderstaande vragen alleen te beantwoorden door gemeenteraadsleden in Amsterdam en Rotterdam

Relatie raad - deelgemeenteraad / stadsdeelraad

[9] Heeft u als raadslid contacten met vertegenwoordigers in stadsdeelraden resp. deelgemeenteraden?

- ja, zeer regelmatig
- ja, een enkele keer
- nee, zelden of nooit

[10] Voorzover u contacten heeft met vertegenwoordigers in stadsdeelraden resp. deelgemeenteraden, heeft u dan contacten

- met partijgenoten
- met collega's van andere partijen
- met beiden

[11] Heeft u als raadslid contacten met bestuurders van stadsdelen resp. deelgemeenten?

- ja, zeer regelmatig
- ja, een enkele keer
- nee, zelden of nooit

[12] Voorzover u contacten heeft met collega raadsleden en/of bestuurders, hebben die contacten dan vooral betrekking op *(slechts één antwoord mogelijk)*

- zaken die zowel in de gemeenteraad als in de raad van deelgemeente / stadsdeel aan de orde komen
- zaken die uitsluitend in de gemeenteraad aan de orde komen
- zaken die uitsluitend in de raad van de deelgemeente / het stadsdeel aan de orde komen
- zaken die noch in de ene noch in de andere raad aan de orde komen

[13] Zijn er tussen de gemeenteraad en de raden van deelgemeenten / stadsdelen vaste vormen van overleg en / of afstemming?

- niet dat ik weet
- ja, die zijn er maar ik maak er geen deel van uit
- ja, ze zijn er en ik maak er deel van uit

Indien ja, kunt u één of meer voorbeelden geven?

[14] Zijn er in de periode(s) dat u deel uitmaakt van de gemeenteraad taken overgedragen aan de stadsdeelraad resp. deelgemeenteraad?

- nee
- ja

[15] Zo ja, is uw taak als gemeenteraadslid minder zwaar geworden?

- nee
- ja

Indien ja, kunt u een of meer voorbeelden geven van taken die zijn overgedragen naar de stadsdeelraad resp. deelgemeenteraad?

Indien u nog wat wilt toevoegen, kunt u de ruimte hieronder gebruiken.

Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst.

Bijlage 4. Geïnterviewden

- Mw. A. van de Berg, voormalig burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom
- Drs. A.M.C. Besters, secretaris in de deelgemeente Prins-Alexander
- Dhr. A. van den Bosch, fractievoorzitter van de VVD in de gemeente Utrecht
- Dhr. F. ten Cate, plaatsvervangend hoofdredacteur Binnenlands Bestuur
- Dhr. D.W. de Cloe, voormalig Tweede Kamerlid van de PvdA
- Prof. mr J. W. M. Engels, hoogleraar gemeenterecht - gemeentekunde aan de Universiteit Leiden
- Dr mr A.J.E. Havermans, voormalig burgemeester van gemeente Den Haag
- Mr H.Ph.J.A.M. Hennekens, lid van de Raad van State
- Dhr. J.F.K. Jungheim, portefeuillehouder MEO & W (Maatschappelijke en Economische Ontwikkeling, Welzijn, Werkgelegenheid en Participatie in de deelgemeente IJsselmonde
- Mw. Ir A.E. Koningsveld-den Ouden, burgemeester van gemeente Bennebroek
- Prof.dr L. van Leeuwen, Burgemeester van gemeente Zoetermeer
- Dhr. N. van Mourik, directeur Bestuurszaken gemeente Den Haag
- Dhr. L. Mudde, journalist voor VNG: Magazine en raadslid in gemeente Oudekerk
- Dhr. M. van Poelgeest, fractievoorzitter van Groen Links in de gemeente Amsterdam
- Dr I.M.A.M. Pröpfer, directeur van Partners en Pröpfer
- Drs. R.H.A. te Velde, Algemeen Bestuurlijke Zaken, gemeente Rotterdam