

EEN RENAISSANCE VAN HET RAADSLID
Tussen corvee en coaching van burgerschap

Wibaut-lezing 1998
Centrum voor Lokaal Bestuur
PvdA

Prof.dr P.W. Tops
Katholieke Universiteit Brabant

Met het moderne raadslid, althans met het vertoog daarover, is het wat toberig gesteld. Zo houd ik raadsleden wel eens voor wat voor een prachtige functie zij eigenlijk hebben: vooraan staan bij interessante maatschappelijke processen, steeds uitgedaagd worden daar een mening over te vormen, soms ook nog eens in staat zijn om dingen in gang te zetten of bij te sturen. En ook: burgers die belang stellen in je opvattingen, je daar op aanspreken en met je in debat willen. Voor iemand met hart voor de publieke zaak moet dat toch een buitengewoon aantrekkelijk functie zijn.....

Niet zelden word ik dan wat glazig aangekeken. “Over wie heeft hij het nou, over ons functioneren?” In de praktijk lijkt het raadslidmaatschap al snel overwoekerd door andere verschijnselen, die heel wat minder aantrekkelijk zijn. De niet zelden onaangename verhoudingen in het politieke systeem bijvoorbeeld, die open en productieve discussies in de weg staan; de “wet van klets”, die vergaderingen doorgaans veel langer doet duren dan nodig voor goede besluitvorming; het politieke dialect, dat discussies snel nogal technisch kan maken en daardoor voor buitenstaanders nogal ondoorgrondelijk. Het zijn aspecten van het raadswerk - hoe onvermijdelijk soms ook - , die de aangename kanten gemakkelijk in de schaduw stellen.

Het toberige wordt ook wel verwoord in beschouwingen van betrokken buitenstaanders. “Niemand schijnt nog van raadsleden te houden”, zo schrijft Joop van den Berg, “noch bestuurders en ambtenaren, noch burgers en hun organisaties. Zij lijken soms weggedrongen te worden naar de rafelrand van de democratie” (Van den Berg, 1997). En anderen hebben het over een gemeenteraad die niet langer het hart van het lokale bestuur en ook niet het hoofd van de gemeente vormt (Derksen e.a. 1998).

In deze lezing zal ik het toberige spoor proberen te verlaten. Natuurlijk is er veel op te merken over de praktijk van het raadswerk en ik ben het met de analyses van Van den Berg en Derksen in grote mate eens. Maar soms is het ook wel eens nuttig om de andere kant van de medaille te laten zien: om eens vrijmoedig en blijmoedig te filosoferen over de interessante kanten van het raadslidmaatschap. Want waar komt anders die hartstocht voor de publieke zaak vandaan, die veel raadsleden ook in sterke mate hebben?

Natuurlijk, ik weet ook wel van die wetten en praktische bezwaren

die tussen droom en daad lijken te staan. Maar ik ga ook niet zomaar wat wegdromen. Mijn verhaal is vooral gebaseerd op waarneming en benoeming van bestaande praktijken en ontwikkelingen. Soms wat verborgen, worden daarin de contouren van het nieuwe raadslidmaatschap zichtbaar. Die zal ik in mijn lezing centraal stellen.

Bart van Pelt of het vertrouwen in volksvertegenwoordigers

Over die positie van raadsleden, en over het idee van vertegenwoordiging op lokaal niveau, eerst een paar algemene opmerkingen, verhalen eigenlijk, die iets zeggen over de ontwikkelingen waarmee wij te maken hebben.

Het eerste verhaal gaat over Bart van Pelt. Bart van Pelt was lange tijd de onbetwiste leider van de sociaal-democratie in Tilburg. Hij zat vanaf de jaren twintig tot het eind van de jaren vijftig in de gemeenteraad; in 1959 overleed hij. Het verhaal speelt zo'n tien jaren na zijn dood, aan het eind van de jaren zestig. In de Tilburgse samenleving heerste toen grote verdeeldheid over de vraag of men een deel van een wandelbos mocht kappen voor uitbreiding van wat toen nog de economische hogeschool was. Het conflict liep hoog op, ook in de PvdA kwam men er niet uit. Totdat iemand voorstelde om eens na te gaan wat Bart van Pelt, mocht hij nog geleefd hebben, van het voorstel zou hebben gevonden. Bart van Pelt, liefhebber van de natuur, maar ook voorvechter van de vooruitgang. Hoe zou die deze kwestie aangevat hebben?

Wat het antwoord was, doet hier minder ter zake. Het gaat er vooral om dat men via de blik van een voormalig raadslid tot een uitweg trachtte te komen. Men had zoveel vertrouwen in de oordeelsvorming van dat raadslid, dat men die tien jaar later nog kon gebruiken om een netelig probleem op te lossen. De verhouding tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde was er kennelijk een van duurzaam vertrouwen. Het idee was: "daar zit een van ons, en wij zijn ook wel een beetje trots op hem, hij is voor ons een vertrouwenspersoon".

Ik vertel dit verhaal als een soort van contrasttekening. In de huidige tijd is politieke vertegenwoordiging steeds minder een kwestie van duurzame vertrouwensoverdracht. Kiesgerechtigde burgers zeggen niet langer: 'hier heeft u mijn stem en ik ga er vanuit dat u de komende tijd in

mijn naam verstandige beslissingen zult nemen. Ik heb vertrouwen in uw afwegingen en oordelen’.

Die vertrouwensrelatie is vervangen door een taakverdelingsrelatie: bestuurders ‘mogen’ over allerlei zaken beslissingen nemen, maar als het om zaken gaat die burgers in het hart raken, dan willen diezelfde burgers graag direct meebeslissen. De claim van een raadslid: “maar u heeft ons toch gekozen”, maakt dan op zichzelf weinig indruk meer. In die zin verzorgt het raadslid tegenwoordig de corvee van het burgerschap: men knapt de zaakjes op, waar anderen geen zin in hebben. Een beetje ondankbaar is dit werk soms wel.

Formele en alledaagse democratie

Die verschuivende grondslag van (lokale) vertegenwoordiging, houdt ook verband met een veranderende positie van de lokale overheid. Discussies over interactieve besluitvorming en coproductie zijn daar de soms wat modieuze uitdrukkingen van. Maar daaronder ligt toch een vrij ingrijpende verandering in de relatie tussen overheid en samenleving. Klassiek is het idee dat de politiek leiding geeft aan de publieke wilsvorming in een lokale samenleving, om die via besluitvorming in de gemeenteraad en het college van B&W voor te leggen aan de ambtelijke organisatie, die daar - deels samen met betrokkenen - uitvoering aan geeft. Als het resultaat daarvan burgers niet bevalt, dan kunnen zij de politici wegstemmen en door anderen vervangen. Ik noem dat de orde van de formele democratie, omdat hij georganiseerd is rondom de formele instituties van onze democratie.

Minder klassiek, maar daarom niet minder realistisch, is het volgende beeld. De publieke wilsvorming vindt voor het grootste deel plaats in directe interactie tussen ambtenaren, maatschappelijke organisaties en burgers. Het resultaat daarvan wordt via B&W voorgelegd aan de gemeenteraad, die de zaken aan een openbaar oordeel onderwerpt en ze codificeert, bijstelt of verwierpt. Ik noem dit de orde van de alledaagse democratie, omdat zij vaak is georganiseerd rond de betrokkenheid van burgers bij alledaagse aangelegenheden: de school waar hun kinderen naar toe gaan, de veiligheid van de buurt waar zij wonen, de kwaliteit van hun dagelijkse bestaan. Die alledaagse democratie heeft kenmerken en kwaliteiten die in een meer formele opvatting van lokale democratie gemakkelijk veronachtzaamd worden.

Oma Cor of de culturele betekenis van democratie

Om die duidelijk te maken moet ik een ander verhaal vertellen over de betekenis van politiek en publieke besluitvorming op lokaal niveau. Dat verhaal gaat over Oma Cor. Het maakt iets zichtbaar wat we volgens mij in onze conceptie van het politieke en het publieke wat al te snel uit het oog verliezen. Dat is dat publieke besluitvorming er niet alleen is om problemen op te lossen. Democratie heeft niet alleen een instrumentele maar ook een culturele betekenis. Oma Cor maakt dat duidelijk.

Oma Cor is een vrouw van ongeveer 60 jaar. Gedurende enige tijd leidde zij het verzet in een buurt tegen een snackbar, waarin niet alleen in frites werd gehandeld maar ook in harddrugs en gestolen goederen. Dat zorgde voor veel onrust en overlast in de buurt: troep, spuiten, kleine inbraken en diefstallen, een voortdurend onveilig gevoel. Oma Cor was oprecht bang en bezorgd. Ze ging iets doen wat ze nog nooit gedaan had: ze ging actievoeren, ze kwam in verzet. Dat gaf een hele nieuwe en spannende dimensie aan haar bestaan. Ze had er een dagtaak aan. Ze was gelegitimeerd om alles en iedereen in de gaten te houden, een neiging die ze normaal ook wel heeft, maar dan toch wat moet onderdrukken. Geen beweging, geen passant ontsnapte aan haar aandacht. Voortdurend sprak ze andere bewoners aan. De politie en de gemeente werden bijna dagelijks belaagd.

De gemeente reageerde alert. Zo snel als wettelijk mogelijk, greep de burgemeester in. Met groot machtsvertoon, voor iedereen duidelijk zichtbaar, werd de snackbar gesloten. Oma Cor had gewonnen. De rust keerde weer. Maar was oma Cor nu echt blij, dankbaar misschien? Formeel een beetje, maar diep in haar hart niet. Want ze was iets kwijt wat zin aan haar leven gaf. Het samen met anderen ten strijde trekken tegen het kwaad in deze wereld. En kankeren op de gemeente, dat bleef ze eigenlijk wel doen.

Het verhaal van Oma Cor laat zien dat publieke besluitvorming ook een proces van zingeving is, waarin andere factoren een rol spelen dan alleen de oplossing van problemen. Er komen waarden en betekenissen in tot uitdrukking die verder gaan dan het feitelijke besluitvormingsproces zelf. Vanuit een instrumenteel perspectief worden die niet zelden als irrationeel of hinderlijk ervaren. In een cultureel perspectief vormen zij een centraal

bestanddeel van publieke betrokkenheid.

Ik denk dat raadsleden goede papieren kunnen hebben om in die culturele context te opereren. Daar liggen de kansen voor het grijpen. Maar dan hebben we een andere normen nodig om de kwaliteit van hun functioneren te beoordelen.

Om de discussie daarover te ordenen is het verstandig een onderscheid te maken tussen vier functies of machten van de gemeenteraad. Ik noem die de scheppende macht, de anticiperende macht, de toezichhoudende macht en de verbindende macht. Op deze vier machten zal ik achtereenvolgens ingaan.

Scheppende macht of de illusie van de verkeerde norm

Allereerst de scheppende macht. De wijze waarop die de afgelopen jaren is gedefinieerd, is volgens mij de bron van veel ellende en ergernis. Zij heeft een betrekkelijk mechanische invulling gekregen, alsof de gemeenteraad het centrale orgaan zou zijn, dat op gemeentelijk niveau alles zou moeten (en kunnen) bepalen. De gemeenteraad als epicentrum van de lokale besluitvorming, dat is de doctrine waarmee de wereld van het lokale bestuur de afgelopen decennia is geïnfecteerd. Het is een norm waaraan het feitelijke functioneren wordt afgemeten, en waarbij telkens weer wordt geconstateerd dat de praktijk niet aan de norm voldoet; dan wordt van een uitgespeelde gemeenteraad gesproken, van een gemeenteraad die zich als lam gedraagt, van een ontbrekende heerschappij van de gemeenteraad. Mijn stelling luidt dat in dit geval niet de praktijk verkeerd is, maar de norm. Het is de norm die voortdurend tot overspannen verwachtingen leidt over wat de gemeenteraad vermag, bij de buitenwereld, maar ook bij gemeenteraadsleden zelf.

In de praktijk heeft de norm vooral geleid tot een uitdijing van het vergadercircuit en tot een sterke interne gerichtheid van de gemeenteraad. Doorgaans wordt het werk van college en ambtelijke organisatie nog eens dunnetjes overgedaan, terwijl aan de kwaliteit van de besluitvorming betrekkelijk weinig wordt toegevoegd.

Deze definitie van het primaat van de raad heeft al snel het omgekeerde effect van wat men beoogt. Dan ontstaat er een gemeenteraad die zich in zijn feitelijke functioneren en uitstraling in weinig meer onderscheidt van een ambtelijke organisatie. Het wordt een verambtelijkt instituut, alleen

slechter dan de ambtelijke organisatie zelf. Dat komt ook doordat de bureaucratie haar werkwijze en haar sores gemakkelijk aan het politieke systeem weet op te dringen en ze tot essentiële politieke vraagstukken verklaart. De eeuwig durende ambtelijke vraag om heldere politieke keuzen is eerder een oplossing voor een bureaucratisch pathos, dan een erkenning van het wezen der politiek, hoe gretig politici zich die vraag ook laten opdringen. Het effect is wel dat de politiek in sterke mate wordt opgezogen in de instrumentele rationaliteit van de ambtelijke organisatie. Dan moet men de ambtelijke organisatie op eigen veld proberen te verslaan. Geen wonder dat veel raden voortdurend het idee hebben niet tegen de professionaliteit van de ambtelijke organisatie opgewassen te zijn. Om dan toch te kunnen sturen wordt de remedie vaak gezocht in: meer informatie, betere informatie, eerdere informatie, sturing op hoofdlijnen, sturing op afstand en andere zaken die aan de instrumentele superioriteit van de ambtelijke organisatie zijn ontleend. Het leidt tot het beroemde beeld van Geert Mak, die raadsleden in een autootje in de draaimolen op een kermis ziet zitten: ze rukken krachtig aan hun stuur en maken drukke bewegingen, ten onrechte veronderstellend dat ze daarmee grote effecten bewerkstelligen.

U merkt, de verleiding om over raad en raadsleden in tobberige termen te spreken, is vrij groot. Maar dit beeld is niet het enige dat mogelijk is. Er zijn ook andere ontwikkelingen en functies zichtbaar. En in de praktijk van de lokale besluitvorming doen de gemeenteraad en de raadsleden er wel degelijk toe. Maar waar zit die meerwaarde van de gemeenteraad dan? Hoe is die te benoemen? Daarvoor heb ik de drie andere machten nodig die ik zojuist al noemde: de anticipatiemacht, de toezichhoudende macht en de verbindende macht.

Anticipatiemacht of de macht van het 'er zijn'

Met die anticipatiemacht is iets merkwaardigs aan de hand: het is een macht die wordt uitgeoefend zonder actief te handelen: je hoeft er eigenlijk alleen te zijn. Want vele actoren houden in hun functioneren al uit zichzelf rekening met wat zij denken dat acceptabel is voor de gemeenteraad. Dat geldt voor het college van B&W en voor de ambtelijke organisatie, maar vaak ook voor maatschappelijke organisaties. Zij anticiperen op verwachte voorkeuren van de gemeenteraad. Als een ambtenaar bijvoorbeeld twee keer per jaar een voorstel doet, dat het niet

haalt in de gemeenteraad, dan heeft hij een probleem, en moet hij de cursus “politieke gevoeligheid” gaan volgen. Maatschappelijke organisaties zullen niet veel investeren in voorstellen, waarvan zij vermoeden, dat ze voor de gemeenteraad onacceptabel zijn. Een wethouder wil niet al te veel gedonder met de raad: af en toe wordt de confrontatie wel aangegaan, maar toch niet al te vaak.

Het anticiperend rekening houden met de gevoelens van de raad, heeft niet zelden een wat negatieve ondertoon. Dan wordt de centrale vraag: “hoe krijgen we het door de gemeenteraad? Hoe zorgen we er voor dat ‘ze’ niet al te lastig doen”.

Toch kan die anticipatiemacht van de gemeenteraad ook positief omschreven worden. Een gemeenteraad met een betrekkelijk ontspannen en welwillende houding ten opzichte van maatschappelijke initiatieven, zal eerder creatieve voorstellen genereren, dan een raad die voortdurend krampachtig zijn primaat verdedigt. De gemeenteraad kan daarom voor het maatschappelijk klimaat van groot belang zijn, niet zozeer door zijn feitelijke besluitvorming, maar door de kwaliteit en de openheid van zijn functioneren. Op die manier hebben raadsleden toch een grote invloed op wat er in een gemeente gebeurt, ook al is het een indirecte invloed. Dan zijn raadsleden de ‘aanwezige afwezige’.

En soms is het ook nodig om je tanden eens te laten zien als gemeenteraad. Dan wordt wel eens, vaak op onverwachte momenten, een soort van veto-macht in stelling gebracht. Iedere wethouder en ambtenaar herkent dat wel.

“Dit voorstel is onacceptabel” - “Waarom?” - “Omdat wij het onacceptabel vinden” - “Waarom vindt u het onacceptabel” - “Omdat wij dat vinden”.

Er hoort ook wel vaak een inhoudelijke argumentatie bij, maar het gaat met name om een soort rituele markering van de eigenstandige positie van de gemeenteraad. De veto-macht is af en toe nodig om de anticipatiemacht levendig en vitaal te houden.

Toezichthoudende macht of de noodzaak van publiek toezicht

Gemeenteraden en gemeenteraadsleden beschikken niet alleen over een anticipatiemacht, maar ook over een toezichthoudende macht. Daarin houden zij toezicht op de processen waarin anderen - ambtenaren,

wethouders, burgers, maatschappelijke organisaties - , tot overeenstemming en besluitvorming komen. De echte scheppende macht ligt in het samenspel van deze actoren, maar het is wel van belang dat daarop een soort van publiek toezicht wordt georganiseerd. Dat is bij uitstek een taak die door gemeenteraadsleden kan worden waargenomen. Dat toezicht oefent men uit door scherp toe te zien op voorstellen van het college en de ambtelijke organisatie en daar voortdurend lastige vragen over te stellen. Maar zij kent nog twee andere varianten, een onderzoeksvariant en een maatschappelijke variant.

Die onderzoeksvariant kent een sterke groei de laatste jaren. Vaak is deze georganiseerd in rekening- of rekenkamer-achtige commissies, die niet alleen financieel toezicht uitoefenen, maar ook beleidsonderzoek doen. Soms vormen incidenten daartoe de aanleiding, maar vaak gaat het ook om onderzoek naar meer duurzaam beleid, zoals bijvoorbeeld de uitvoering van de bijzondere bijstand of de effecten van lokaal arbeidsmarktbeleid. Het feitelijke onderzoek wordt vaak door externe bureaus gedaan, maar in de selectie van onderwerpen, in de begeleiding en in de politieke vertaling van de conclusies, spelen raadsleden doorgaans een belangrijke rol. Meestal is dit een vrij effectieve en interessante invulling van het raadswerk. Het inzicht in de maatschappelijke effecten van lokaal beleid neemt toe. De aandacht voor de commissierapportages is vaak aanzienlijk, ook in de lokale media. De effecten van dit soort onderzoek zijn doorgaans betekenisvol.

Naast deze onderzoeksvariant is er ook een meer maatschappelijke variant van toezicht houden door gemeenteraadsleden. Die viel op toen wij het afgelopen jaar onderzoek deden naar de ontwikkeling van Vensterscholen in de gemeente Groningen. Ook dat is weer zo'n proces waarin de scheppende macht gelokaliseerd is in de directe interactie tussen college van B&W, ambtelijke organisatie, ouders, scholen en maatschappelijke instellingen. De raad is in daarbij niet in constituerende zin aanwezig. Toch is de rol van raadsleden in de ontwikkeling van vensterscholen actiever dan alleen maar het - soms wat mopperend - goedkeuren van voorstellen die in het maatschappelijk overleg al 'uitgekristalliseerd' waren. Zij zijn actief aanwezig in het beleidsnetwerk dat gaandeweg

rondom de vensterscholen is gegroeid. Het gaat dan om het bezoeken van informatiebijeenkomsten, symposia en congressen, maar ook om directe contacten met ambtenaren, wethouders, onderwijzers, ouders. Op deze manier bouwen raadsleden een beeld op van de gang van zaken rondom de vensterschool. In maatschappelijke zin houden zij de vinger aan de pols. Op basis van deze beeldvorming kunnen zij proberen om 'bij te sturen' als zij dat nodig achten.

Die rol van maatschappelijk toezichthouder is niet neutraal. Opvattingen en engagement van raadsleden worden op prijs gesteld, zolang zij de relatieve autonomie en de eigen oordeelsvorming van betrokkenen serieus nemen. Zij dienen bovendien een serieus te nemen gespreks- en sparringpartner te zijn.

De keuze van de domeinen waarop men maatschappelijk toezicht uitoefent, is tot op zekere hoogte ook bepaald door politieke voorkeuren of tradities. In de Groningse Vensterscholen zijn het vooral PvdA-raadsleden die hun gezicht laten zien. Dat heeft met de bijna natuurlijke belangstelling van de PvdA voor achterstandsbeleid te maken, maar er zit ook een par tij-politiek tintje aan, namelijk het in de gaten houden van die succesvolle D66-wethouder, die op een klassiek PvdA-terrein allerlei leuke dingen aan het doen is.

Verbindende macht of hoe politiek 'tof' kan zijn

De laatste authentieke macht voor de gemeenteraad is wat ik noem de verbindende macht. Die heeft betrekking op de capaciteit om verbindingen te leggen tussen verschillende rationaliteiten van bestuur, burgers of maatschappelijke organisaties. Ook die macht heeft weer twee hoedanigheden, waarvan de ene een betrekkelijk algemene en abstracte is, en de andere vooral zichtbaar is in het concrete handelen van gemeenteraadsleden.

In abstracte zin heeft het politieke systeem een functie om te bemiddelen tussen de instrumentele rationaliteit van het lokale

bestuursapparaat en de meer-dan-instrumentele rationaliteit, die vaak in lokale gemeenschapsverbanden prevaleert. Het is de rationaliteit van Oma Cor, die niet alleen in probleemoplossing is geïnteresseerd, maar ook in gemeenschappelijkheid en verbondenheid. Daar zijn traditionele instituties erg belangrijk voor: het oude zwembad bijvoorbeeld, dat misschien niet meer aan de moderne milieunormen voldoet, maar waar veel dierbare herinneringen liggen. Of het volkstuintje, dat moet wijken voor een industrieterrein. Het sportveld, dat wordt samengevoegd met dat van een rivaliserende club. De gemeente zelf, die door herindeling van een veel groter verband deel gaat uitmaken. Er blijken dan gevoelens en betrokkenheden die vanuit een beleidsperspectief vaak irrationeel lijken. Voor de betrokkenheid van burgers bij publieke zaken, zijn zij vaak van doorslaggevend belang.

Op een algemeen en abstract niveau kan het politieke systeem vaak bemiddelen tussen die uiteenlopende waardesystemen. Voorwaarde is wel, dat men ook een zekere afstand tegenover de ambtelijke en bestuurlijke logica weet te bewaren, hoe lastig dat soms ook voor bestuurders en ambtenaren is. In een studie van de ontwikkeling van de gemeente Landgraaf, vijftien jaar na de ‘herindeling’ van deze gemeente, kwam deze bemiddelende rol van de politiek scherp naar voren. De gemeenteraad had een positie tussen de moderne rationaliteit van bestuur en ambtelijke organisatie en de veel meer op traditionele verbanden georiënteerde lokale samenleving. De raad maakte daartussen geen scherpe keuze, maar had eerder een positie van bemiddeling en verbinding: de scherpste kanten werden van de tegenstellingen afgeslepen, nu eens kreeg de bestuurlijke rationaliteit de ruimte, dan weer eens het maatschappelijke leven, en er werden initiatieven genomen waardoor burgers zich met de nieuwe situatie konden gaan identificeren. Dat was allemaal niet zo’n product van bewust beleid, maar meer van verstandig positie kiezen in een bestaand krachtenveld.

De verbindende functie zit niet alleen op het niveau van het politieke systeem, maar ook in het concrete gedrag van individuele raadsleden. Dan gaat het vaak om op het eerste gezicht kleine initiatieven. Een gemeenteraadslid dat een “cursus gemeentepolitiek” organiseert op verzoek van een groep burgers. Een ander gemeenteraadslid dat intensieve contacten opbouwt met een groepje jongeren die overlast bezorgen in een wijk. Het zijn activiteiten waarvoor raadsleden vaak minder waardering

krijgen dan voor een flitsende opmerking in de gemeenteraad, maar die eigenlijk veel meer tot de kern van de functie van volksvertegenwoordiger behoren.

In die contacten hebben raadsleden niet direct inhoudelijke boodschappen te verkondigen. Zij zijn er niet op gericht om burgers van het eigen politiek standpunt - of van de positie van het gemeentebestuur - te overtuigen. Het gaat primair om het contact zelf en om de mogelijkheid die dat biedt om met burgers in gesprek te raken. De belangrijkste inzet is dat het gesprek zinvol moet zijn: dat burgers bereid zijn om andere opvattingen dan die van henzelf toe te laten en dat gemeenteraadsleden respect hebben voor de opvatting van andersdenkenden.

Uit deze activiteiten kunnen vaak mooie dingen voortvloeien. Een gloedvolle discussie bijvoorbeeld over de vestiging van een asielzoekerscentrum in de buurt, waarbij bestaande oordelen en vooroordelen openlijk besproken kunnen worden - een 'toevallig' bijproduct van een cursus gemeentepolitiek. Of een cd waarop een groep "moeilijke" jongeren samen met een raadslid uit volle borst een lied zingen met als refrein: "politiek is tof", hetgeen gerust een prestatie van wereldformaat genoemd mag worden.

In dit soort activiteiten toont zich een onvervreembare rol van raadsleden: zij zijn dan de coaches van het burgerschap, die burgers in staat stellen om zich op een productieve manier met de publieke zaak te verbinden.

De symboliek van 'dualisering'

Daarmee is de actieradius van het moderne gemeenteraadslid wel geschetst. Laat ik dat nog eens in vijf aanbevelingen of vuistregels samenvatten:

1. erken ruimhartig dat de scheppende macht in lokale besluitvorming vrijwel nooit bij de gemeenteraad ligt, maar bij anderen
2. versterk de invloed van je anticipatiemacht, bijvoorbeeld door de kwaliteit van de raadsvergaderingen te verbeteren
3. investeer in je onderzoeksmacht, bijvoorbeeld door uitbreiding van de mogelijkheden om eigenstandig onderzoek te (laten) doen

4. denk strategisch na over je maatschappelijke toezichtsmacht; in welke domeinen wil je actief aanwezig zijn en waarom? Wie heeft daar de kwaliteiten voor?

5. zoek voortdurend naar mogelijkheden om burgerschap te coachen: dat is zowel de meest belangrijke als de meest onderschatte functie van een raadslid.

Raadsleden verzorgen de corvee van burgerschap, maar zijn soms ook coaches van burgerschap. Dat vereist bescheidenheid, maar vaak ook alertheid om de kansen te benutten die zich voordoen. De vraag is in welke institutionele context dat het best kan gebeuren.

Ik denk dat we de betekenis van institutionele veranderingen niet moeten overschatten. De discussies over monisme en dualisme worden naar mijn smaak dan ook wel eens wat al te gretig gevoerd. Zonder verankering in inhoudelijke opvattingen over lokale democratie en de betekenis van ‘vertegenwoordiging’ en ‘bestuur’ daarin, verworden zij al snel tot een bestuurlijke gezelschapsspel, en daarvan hebben we er in Nederland de laatste jaren al genoeg gehad.

Maar een relevante vraag blijft toch binnen welk systeem de hier geschetste invulling van het raadslidmaatschap het beste tot zijn recht kan komen: een meer monistisch of een meer dualistisch systeem. In theorie is die vraag moeilijk te beantwoorden. Voor beide systemen is wel iets te zeggen. Maar het gaat hier niet alleen om een theoretische, maar ook om een praktische vraag. In die praktijk hebben de discussies over monisme en dualisme ook een sterk symbolische betekenis. In die symbolische context kan ‘dualisering’ een markering zijn van een renaissance van het raadslid doordat het raadsleden eindelijk bevrijdt uit de ketenen van het primaatschap, die hen de laatste decennia zo gehinderd hebben.

Zo beschouwd kan het een buitengewoon aantrekkelijke functie zijn, dat raadslidmaatschap. Ik denk dat ik me een volgende keer maar eens kandidaat ga stellen.

Gebruikte literatuur:

Berg, J.Th.J. van, *In het stadhuis zijn geen stemmen te halen*, VNG Uitgeverij, 1997.

Boogers, M. en P.W. Tops, *Het mirakel van Landgraaf, gemeentelijke herindeling als cultureel moderniseringsproces*, Tilburg, 1997

Derksen, W, L. van Leeuwen en P.W. Tops, Inleiding: de lokale democratie en de gemeenteraad, in: W. Derksen (red.), *Politiek voor bestuurders, tien essays over de toekomst van de lokale politiek*, Den Haag, 1998, pp. 7-13

Hendriks, F. en P.W. Tops, *Het Jopie-syndroom of de dunne lijn tussen minachting en respect in de lokale politiek*, in W. Derksen (red.), a.w., pp. 13-27

Hoekema, A.J., *De uitgespeelde gemeenteraad, beschrijving van de invloedsverdeling bij een rooilijnbesluit in een grote gemeente*, Kluwer, Deventer, 1978

Konijnenbelt, W., *De heerschappij van de gemeenteraad*, KUB, Tilburg, 1978

Mak, G. , *De engel van Amsterdam*, Atlas, 1992.

Toonen, Th.A.J., *Denken over binnenlands bestuur, theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*. Den Haag: Vuga, 1987.

Tops, P.W., *Moderne regenten, over lokale democratie*, Amsterdam, 1994

Tops, P.W. en R. Weterings, *De Groninger Vensterschool als eigentijds lokaal bestuur*, Delft, 1998