

EVALUATIE VAN DE WET DUALISERING  
GEMEENTEBESTUUR  
EINDRAPPORT

Utrecht, 8 november 2004

# Berenschot

## EVALUATIE VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR EINDRAPPORT

### INHOUD

Blz.

#### DEEL 1: INLEIDING EN ACHTERGRONDEN

1.	INLEIDING .....	9
1.1	ACHTERGRONDEN .....	9
1.2	EVALUATIE VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR .....	9
1.3	LEESWIJZER .....	11
2.	DUALISME EN DUALISERING .....	13
2.1	DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR: KORTE GESCHIEDENIS .....	13
2.2	WAAROM DUALISERING: PROBLEMEN EN OPLOSSINGEN .....	14
2.3	BEOOGDE DOELEN VAN DE WET .....	16
2.4	INHOUD WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR .....	16
3.	ONDERZOEK NAAR DUALISERING .....	19
3.1	INLEIDING .....	19
3.2	ONDERZOEK IN CONTEXT .....	19
3.3	ONDERZOEKSVRAGEN .....	20
3.4	ANALYSEKADER .....	21
3.5	KARAKTER EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK .....	22
3.6	NABESCHOUWING .....	27

#### DEEL 2: DE INVOERING VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR

4.	HET INVOERINGSPROCES .....	31
4.1	INLEIDING .....	31
4.2	DE FEITELIJKE INVOERING .....	31
4.3	ONDERSTEUNING VOOR EN TIJDENS DE INVOERING .....	31
4.4	WAARDERING VAN DE INVOERING .....	33
4.5	CONCLUSIES .....	36

5.	INVOERING STRUCTUURWIJZIGINGEN .....	37
5.1	INLEIDING .....	37
5.2	DE ONTVLECHTING VAN RAADSLIDMAATSCHAP EN WETHOUDERSCHAP .....	37
5.3	DE WIJZIGING VAN HET COMMISSIESTELSEL .....	38
5.4	DE VERSTERKING VAN VERORDENENDE EN CONTROLERENDE BEVOEGDHEDEN VAN DE RAAD .....	39
5.5	DE VERSTERKING VAN DE BUDGETTAIRE BEVOEGDHEDEN VAN DE RAAD .....	40
5.6	DE REKENKAMERFUNCTIE .....	41
5.7	DE BEVOEGDHEDEN VAN DE BURGEMEESTER .....	42
5.8	AMBTELIJKE ONDERSTEUNING RAAD .....	43
5.9	CONCLUSIES .....	44

## DEEL 3: DUALISME EN HET FUNCTIONEREN VAN DE GEMEENTE

6.	ORGANISATIE EN FUNCTIONEREN VAN DE RAAD .....	47
6.1	INLEIDING .....	47
6.2	PROFIEL .....	47
6.3	VERANDERINGEN ALS GEVOLG VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR .....	48
6.4	ONDERZOEKSRESULTATEN .....	50
6.5	CONCLUSIES .....	60
7.	POSITIE EN FUNCTIONEREN VAN DE WETHOUDERS .....	63
7.1	INLEIDING .....	63
7.2	PROFIEL .....	63
7.3	VERANDERINGEN ALS GEVOLG VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR .....	65
7.4	ONDERZOEKSRESULTATEN .....	66
7.5	CONCLUSIES .....	75
8.	POSITIE EN FUNCTIONEREN VAN DE BURGEMEESTER .....	79
8.1	INLEIDING .....	79
8.2	PROFIEL .....	79
8.3	VERANDERINGEN ALS GEVOLG VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR .....	80
8.4	ONDERZOEKSRESULTATEN .....	81
8.5	CONCLUSIES .....	86

9.	ORGANISATIE EN FUNCTIONEREN GRIFFIE.....	89
9.1	INLEIDING .....	89
9.2	PROFIEL.....	89
9.3	VERANDERINGEN ALS GEVOLG VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR .....	90
9.4	ONDERZOEKSRESULTATEN .....	91
9.5	CONCLUSIES .....	96
10.	HET FUNCTIONEREN VAN DE AMBTELIJKE ORGANISATIE.....	97
10.1	INLEIDING .....	97
10.2	PROFIEL.....	97
10.3	VERANDERINGEN ALS GEVOLG VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR .....	98
10.4	ONDERZOEKSRESULTATEN .....	98
10.5	CONCLUSIES .....	102
DEEL 4: DE VERHOUDING TUSSEN RAAD EN COLLEGE		
11.	VERHOUDING TUSSEN RAAD EN COLLEGE: ONTVLECHTING POSITIES .....	107
11.1	INLEIDING .....	107
11.2	VERANDERINGEN ALS GEVOLG VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR .....	107
11.3	ONDERZOEKSRESULTATEN .....	108
11.4	CONCLUSIES .....	123
12.	VERHOUDING TUSSEN RAAD EN COLLEGE: ONTVLECHTING FUNCTIES .....	125
12.1	INLEIDING .....	125
12.2	VERANDERINGEN ALS GEVOLG VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR .....	125
12.3	ONDERZOEKSRESULTATEN .....	125
12.4	CONCLUSIES .....	136
DEEL 5: ANALYSE EN CONCLUSIES		
13.	VITALITEIT, HERKENBAARHEID EN KWALITEIT VAN DE LOKALE DEMOCRATIE .....	141
13.1	INLEIDING .....	141
13.2	ONDERZOEKSRESULTATEN OVER LEVENDIGHEID, HERKENBAARHEID EN KWALITEIT VAN DE LOKALE POLITIEK .....	141
13.3	NADERE ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSRESULTATEN.....	144
13.4	EFFECTEN VAN DE DUALISERING OP DE VITALITEIT VAN DE LOKALE DEMOCRATIE .....	144

# Berenschot

13.5	EFFECTEN VAN DE DUALISERING OP DE BESTUURSKRACHT VAN DE GEMEENTE.....	145
13.6	CONCLUSIES .....	151
14.	SAMENVATTING VAN DE CONCLUSIES.....	153
14.1	CONCLUSIES OVER BEOOGDE EFFECTEN .....	153
14.2	CONCLUSIES OVER DE INVOERING VAN DE WET.....	155
14.3	CONCLUSIES OVER DE STRUCTUURVERANDERINGEN.....	155
14.4	CONCLUSIES OVER ORGANISATIE EN FUNCTIONEREN VAN DE GEMEENTERAAD.....	155
14.5	CONCLUSIES OVER ORGANISATIE EN FUNCTIONEREN VAN DE WETHOUDERS .....	156
14.6	CONCLUSIES OVER ORGANISATIE EN FUNCTIONEREN VAN DE BURGEMEESTER .....	156
14.7	CONCLUSIES OVER HET FUNCTIONEREN VAN GRIFFIE.....	157
14.8	CONCLUSIES OVER HET FUNCTIONEREN VAN DE AMBTELIJKE ORGANISATIE .....	157
14.9	CONCLUSIES OVER DE VERHOUDING TUSSEN GEMEENTERAAD EN COLLEGE .....	158
14.10	CONCLUSIES OVER DE VITALITEIT, HERKENBAARHEID EN KWALITEIT .....	158

## Bijlagen:

1. Onderzoeksverantwoording.
2. Literatuurlijst.
3. Structuurmaatregelen.
4. Tabellenboek (separaat).

## DEEL 1: INLEIDING EN ACHTERGRONDEN

# Berenschot

## 1. INLEIDING

### 1.1 ACHTERGRONDEN

Op 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden. Met de invoering van deze wet is een dualistisch bestuursmodel in het Nederlandse lokale bestuur geïntroduceerd. Dit model vormt een forse breuk met het reeds 150 jaar bestaande bestuurlijke stelsel.

Dualisering is gericht op verduidelijking van de rollen van het dagelijks bestuur van de gemeente en de volksvertegenwoordiging. Kern van het dualistische model in de wet is een scheiding in samenstelling, functies en bevoegdheden van enerzijds de gemeenteraad en anderzijds het college van burgemeester en wethouders. De wet heeft een incomptabiliteit gevestigd tussen wethouderschap en raadslidmaatschap. De bestuursbevoegdheden zijn bij het college geconcentreerd en de verordenende en controlerende bevoegdheden van de raad zijn versterkt.

De Wet dualisering gemeentebestuur heeft veranderingen aangebracht in de institutionele vormgeving van het gemeentelijke bestuursstelsel, de zogeheten structuurwijzigingen. Van meet af aan is door de wetgever daarnaast het belang onderkend van attitudes en werkwijzen van betrokkenen voor het welslagen van dualisering, de zogeheten cultuurveranderingen. Het veranderingsproces is daarom begeleid met flankerende maatregelen in de vorm van de 'Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie'.

In dit rapport wordt verslag gedaan van de resultaten van een onderzoek naar de invoering, de werking en de effecten van de wet, twee jaar na inwerkingtreding.

### 1.2 EVALUATIE VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR

In de Wet dualisering gemeentebestuur is bepaald dat vóór 1 januari 2005 een evaluatie van de wet moet hebben plaatsgevonden (artikel Xa). De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zal de uitkomsten van de evaluatie gebruiken bij het formuleren van een kabinetsstandpunt.

Om de onafhankelijkheid van de evaluatie te waarborgen, heeft de minister besloten tot het instellen van een stuurgroep. De stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur bestaat uit vier leden: mw. ir. J.M. Leemhuis-Stout (tevens voorzitter), prof. mr. J.W.M. Engels (tot 1 september 2004), mr. H.M.C.M. van Oorschoot (vanaf 1 september 2004), drs. R.M. Smit en drs. C.A.M. Tetteroo.

Voorliggend rapport is opgesteld door Berenschot in opdracht van de stuurgroep. Berenschot heeft zich bij het onderzoek laten adviseren door een panel van hoogleraren. Het panel van hoogleraren heeft in haar adviserende rol de onderzoeksmethodiek vanuit de wetenschap bewaakt. Daarin hadden zitting prof. dr. Th.W.A. Camps (TIAS Tilburg), prof. dr. A.F.A. Korsten (Open Universiteit Heerlen), prof. dr. A.B. Ringeling (Erasmus Universiteit Rotterdam) en prof. dr. Th.A.J. Toonen (Universiteit Leiden).

## 1.2.1 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek waarvan dit rapport verslag doet, is het schetsen van een beeld van de invoering, werking en effecten van de wet in relatie tot het primaire doel van de wet, namelijk de verduidelijking en verheldering van de rollen binnen het gemeentebestuur. De te beantwoorden onderzoeksvraag luidde: in hoeverre zijn de veranderingen, zoals die in de wet zijn bepaald, ingevoerd en welke effecten hebben de structuurwijzigingen gehad in termen van een veranderde rolopvatting binnen gemeenten? Met andere woorden: breng in kaart in hoeverre en op welke wijze de structuurwijzigingen zijn doorgevoerd na de inwerkingtreding van de wet en vorm een beeld van de cultuurverandering die hierdoor in gang is gezet.

## 1.2.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is opgezet en uitgevoerd in drie fasen.

In de eerste fase is literatuuronderzoek verricht. In dat kader zijn onder meer het advies van de Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' (commissie-Elzinga), relevante onderzoeksrapporten, juridische en politieke documenten en een groot aantal artikelen in vak- en opiniebladen bestudeerd. Bijlage 2 bevat een overzicht van deze documenten. Op basis van de bevindingen in het literatuuronderzoek is een evaluatiekader ontwikkeld en zijn de thema's voor het kwantitatieve onderzoek nader uitgewerkt.

In de tweede fase is een digitale enquête uitgezet onder raadsleden, griffiers, burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen. Het in de eerste fase ontwikkelde evaluatiekader vormde de basis voor het opstellen van de vragenlijsten, het vaststellen van de respondenten, het verzamelen van gegevens en het aanmaken van basisbestanden die nodig waren voor het uitzetten en verwerken van de vragenlijsten.

De vragenlijsten waren gericht op het verkrijgen van empirisch materiaal over de invoering van de wettelijke en facultatieve wijzigingen als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur. Deze wijzigingen kunnen zowel betrekking hebben op structuur als op cultuur. Er zijn twee soorten vragenlijsten ontwikkeld: een vragenlijst over structuurveranderingen, die is uitgezet onder griffiers, en een vragenlijst over cultuurveranderingen, die is uitgezet onder griffiers, raadsleden, wethouders, burgemeesters en gemeentesecretarissen. De cultuurvragenlijsten zijn zodanig opgesteld dat de uitkomsten onderling vergelijkbaar zijn.

De derde fase van de evaluatie stond in het teken van verdieping. Op basis van de resultaten uit het breedteonderzoek zijn wij verder op zoek gegaan naar informatie over cultuurwijzigingen. Hiertoe zijn groeps gesprekken gevoerd met raadsleden, griffiers, burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen. Ook zijn inhoudsanalyses verricht van kaderstellende documenten, raadsagenda's en zelfevaluaties van gemeenten. In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksaanpak nader toegelicht.

## 1.3 LEESWIJZER

Dit rapport bestaat uit 5 delen.

In *deel 1* worden de doel- en probleemstelling van het onderzoek geschetst en wordt de onderzoeksaanpak beschreven. Tevens worden in dit deel de achtergronden van dualisme en dualisering geschetst.

In *deel 2* worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd omtrent de invoering van de wet en worden in vogelvlucht de veranderingen geschetst sinds die invoering.

*Deel 3* gaat in op het functioneren van de lokale overheid sinds de invoering van het dualisme. De onderzoeksbevindingen omtrent de organisatie en het functioneren van achtereenvolgens de gemeenteraad, het college, de burgemeester, griffie en ambtelijke organisatie worden beschreven.

*Deel 4* bevat de onderzoeksresultaten over de kern van het dualisme: de verhouding tussen raad en college.

*Deel 5* is het afsluitende deel. Hierin worden de resultaten gepresenteerd over dualisme in relatie tot de lokale democratie. Daarnaast bevat dit deel de analyse van de bevindingen en de conclusies.

De bijlagen bij het rapport bevatten een overzicht van structuurwijzigingen als gevolg van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur, een verantwoording van het breedte-onderzoek en het diepteonderzoek en een tabellenboek.

# Berenschot

## 2. DUALISME EN DUALISERING

### 2.1 DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR: KORTE GESCHIEDENIS

Thorbecke legde in de Gemeentewet van 1851 een bestuursstructuur van monisme vast voor de Nederlandse gemeenten. Deze formele bestuursstructuur ging uit van een institutionele vervlechting van de posities van raad en college. Wethouders werden benoemd door en uit de raad, waardoor bestuur en controle vermengd werden. Dit bestuursmodel waarvan de uitgangspunten ongewijzigd zijn gebleven tot 7 maart 2002, stond echter reeds sinds het begin van de vorige eeuw bloot aan maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen waardoor de formele kenmerken van de structuur en de bestuurlijke werkelijkheid niet langer op elkaar aansloten.

De voortdurende groei van de overheidstaak in de ontwikkeling van nachtwakers- tot welvaartsstaat heeft vanwege voortschrijdende centralisatie geleid tot ingrijpende en blijvende gevolgen voor de rolverdeling en de feitelijke machtsverhouding tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders. De bestuurlijke functie van de raad vormde oorspronkelijk in het stelsel van Thorbecke de basis voor zijn positie als hoogste orgaan (hoofd) van de gemeente en plaatste het uit de raad gevormde college, als uitvoerder van de door de raad genomen besluiten, in een van de raad afgeleide positie. Deze bestuurlijke functie is steeds verder afgekald, waardoor heel andere bestuurlijke verhoudingen zijn ontstaan. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot discussies over de handhaving dan wel verandering van de formele kenmerken van het lokale bestuursmodel. Gaandeweg zijn er dan ook verschillende nieuwe elementen toegevoegd, bijvoorbeeld de vertrouwensregel in 1948. Ook bij de integrale herziening van de gemeentewet in de jaren '90 van de vorige eeuw is het monisme gecontinueerd.

In dit verband dient gewezen te worden op het advies 'Op de grens van monisme en dualisme' dat de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in november 1997 op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken uitbracht naar aanleiding van een motie-Te Veldhuis waarin de regering werd gevraagd alle pro's en contra's van monisme en dualisme op provinciaal en gemeentelijk niveau te inventariseren (Kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 136). Het advies van de Rob maakte duidelijk dat de grenzen van het bestaande formeel-monistisch bestuursmodel door de feitelijke ontwikkelingen in zicht waren gekomen.

Ook verschillende politieke partijen waren inmiddels van mening dat de gestage ontwikkeling in dualistische richting van de bestuurspraktijk nu ook verwerkt moest worden in een dualistisch bestuursmodel. In het regeerakkoord werd dan ook vastgelegd dat er een Staatscommissie zou komen om vóór 1 januari 2000 advies uit te brengen over de wijze waarop de dualisering van het lokaal bestuursmodel vormgegeven kan worden, inclusief de juridische aspecten en overige consequenties, daarbij in ieder geval beziende:

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

Bij koninklijk besluit van 30 september 1998 is de Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' opgericht onder voorzitterschap van prof. dr. D.J. Elzinga. De instelling van een Staatscommissie kwam voort uit de wens om tot een integrale benadering te komen ten aanzien van wenselijk geachte wijzigingen in de inrichting van het gemeentelijk bestuur. De Staatscommissie werd niet gevraagd *of* tot verdergaande dualisering moest worden overgegaan maar *hoe* en moest zich dus uitspreken over de wijze van vormgeving van de dualisering van het lokaal bestuur. Overigens heeft de Staatscommissie wel een breed onderzoek laten uitvoeren naar de gemeentelijke en provinciale bestuurspraktijk en heeft ze op basis daarvan haar aanbevelingen gedaan.

Met het advies van de Staatscommissie dat op 13 januari 2000 werd uitgebracht, heeft de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een wetsvoorstel gemaakt waarin alle elementen van dat duale bestuursmodel werden uitgewerkt. Dat heeft geleid tot een ongekend rap wetgevingstraject. Dit traject startte met een kabinetsstandpunt waarin het kabinet aangaf dat ze veel waardering had voor het rapport en het voornemen had dit om te zetten in wetgeving. Vervolgens werd een voorontwerp van de wet gemaakt waarop door alle relevante belangengroeperingen gereageerd kon worden. Tegelijkertijd is een begin gemaakt met het opstarten van een voorlichtingscampagne/cultuurveranderings-traject: de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. Na het voorontwerp is het Wetsvoorstel Dualisering gemeentebestuur vervaardigd dat de gangbare weg van een wetsvoorstel heeft afgelegd. De minister en het parlement zijn erin geslaagd nog voor de verkiezingen van 6 maart 2002 alle stappen te zetten die ervoor nodig zijn het wetsvoorstel tot wet te laten worden. Vanaf 7 maart 2002 kennen we dan ook een duaal bestuursmodel in gemeenten.

## 2.2 WAAROM DUALISERING: PROBLEMEN EN OPLOSSINGEN

De probleemanalyse die de wetgever in navolging van de Staatscommissie heeft gemaakt voorafgaand aan de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur, komt er in de kern op neer dat in de monistische verhoudingen raad en college te zeer vervlochten zijn en de verantwoordelijkheidsverdeling in de dagelijkse praktijk diffuus en onduidelijk is. In het onderstaande diepen we dit wat verder uit.

De Staatscommissie en het kabinet onderkennen een drietal problemen in het lokaal bestuur. Een eerste hoofdprobleem voor het lokaal bestuur betreft de onder druk staande positie van politieke partijen. Dit blijkt uit het slinkend ledental van de meeste partijen en de daarmee verbonden problemen op het vlak van rekrutering voor politieke functies op gemeentelijk niveau. De verzwakking van de positie van de politieke partijen wordt veroorzaakt door een complex van factoren die maar zeer ten dele vatbaar zijn voor beïnvloeding, laat staan door sturing van overheidswege. Men ziet de problematische positie van de politieke partijen nadrukkelijk als een onderdeel van de afnemende legitimatie van het vertegenwoordigende stelsel op lokaal niveau. Gesteld wordt dat het representatieve stelsel na zijn monopolie nu ook zijn primaat in het gemeentelijke beleidsvormingsproces dreigt te verliezen.

Als tweede hoofdprobleem wordt het vraagstuk van de onduidelijke rolverdeling genoemd als de kern van de problematiek van de gemeentelijke democratie. Met name het feit dat het complex van bestuursbevoegdheden is verdeeld over college en raad, is weinig bevorderlijk voor de transparantie van het stelsel. Daarnaast zijn raadsleden niet alleen controleurs maar bovendien bestuurder.

# Berenschot

Daardoor raken bestuur en controle verknoopt. Raadsleden zijn te intern gericht en nemen onvoldoende afstand van het bestuurlijke handwerk. Zij komen niet toe aan hun controlerende en vertegenwoordigende taken, waaronder de contacten met burgers en maatschappelijke organisaties. Bij het ‘meebesturen’ loopt de raad bovendien vaak achter de feiten aan: de grote informatievoorsprong van het college, gevoegd bij de beschikbaarheid over de ambtelijke organisatie maakt dat het college altijd aan het langste eind trekt bij het invullen van de gemeentelijke bestuurstaak. De Staatscommissie noemde dit ingewikkelde geheel van rolcombinaties ‘inclusief bestuur’. ‘Inclusief bestuur kenmerkt zich verder door een grote mate van interne gerichtheid en een ondoorzichtige besluitvorming, omdat het stelsel mogelijkheden biedt het politieke debat te verschuiven van openbare (raad, raadscommissies) naar besloten vergaderingen (college, collegefracties). Dit alles doet afbreuk aan de herkenbaarheid en de toegankelijkheid van het bestuur voor de burger. Dit is niet alleen schadelijk voor de verhouding tussen burger en bestuur; inclusief bestuur leidt ook tot onvolkomenheden in het functioneren van de gemeentelijke organen in hun onderlinge verhouding. Verantwoordelijkheden kunnen op ondoorzichtige wijze worden af- of heen-en-weergeschoven, wat ten koste gaat van de slagvaardigheid van het bestuur en de controle door de raad. In deze situatie dreigt vooral de raad het onderspit te delven. Het college bereidt namelijk de meeste besluiten voor, terwijl de raad feitelijk niet beschikt over de middelen om daarvoor kaders te stellen en vervolgens controle uit te oefenen. In het huidige stelsel zit dus een paradox waarbij de raad als hoogste orgaan formeel almachtig is maar in de praktijk zijn vertegenwoordigende en controlerende taken onvoldoende waarmaakt en in zijn positiebepaling op twee gedachten blijft hinken.

Ten derde blijkt de functie van burgemeester de laatste decennia aan een zekere erosie onderhevig te zijn geweest. In dit verband moet worden gewezen op het feit dat burgemeesters binnen het college, zeker in de grotere gemeenten, steeds minder beschikken over beleidsportefeuilles. In de samenleving bestaat de behoefte aan een ambtsdrager met reële bevoegdheden die functioneel anders - meer op afstand van de lokale partijpolitiek - is geplaatst. De commissie duidt deze positie aan als ‘eigenstandig’. Met de commissie is het kabinet de mening toegedaan dat dit aspect van de positie van de burgemeester in het stelsel moet worden versterkt. Daarbij moet in ieder geval worden gedacht aan het scheppen van nieuwe waarborgen voor de versterking van de collegiale bestuursvorm, waarbij de burgemeester een rol kan spelen. Met de commissie ziet het kabinet in het collegiale bestuur een belangrijke institutionele garantie voor een voldoende mate van integrale beleidsontwikkeling.

## *Dualisme als oplossing*

Het dualisme kan volgens kabinet en Staatscommissie een oplossing bieden voor de geconstateerde hoofdproblemen van de lokale democratie:

- De herkenbaarheid van de lokale politiek is volgens Staatscommissie en kabinet gebaat bij verduidelijking van de rollen van de gemeentelijke bestuursorganen. Het feitelijk functioneren van het huidige inclusieve gemeentebestuur is immers een belangrijke oorzaak van de onzichtbaarheid van de lokale politiek. Verduidelijking van de rol van gemeentelijke organen, met name van de raad en het college, zal leiden tot een grotere herkenbaarheid van de lokale politiek voor de burger. In het verlengde daarvan wordt de aanname gedaan dat ook de politieke partijen hiervan zullen profiteren. Daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat niet alle heil van rolverduidelijking kan worden verwacht.

# Berenschot

- De Wet dualisering gemeentebestuur beoogt met de invoering van het duale bestuursmodel het tij te keren door het dilemma van de raad op te lossen en duidelijkheid te scheppen over de te onderscheiden functies en de daaruit voortvloeiende rolverdeling tussen raad en college. Kerngedachte van de wet is dat scheiding van rollen en verantwoordelijkheden zal leiden tot een grotere vitaliteit en herkenbaarheid van de lokale democratie. Kern van de wet is dan ook de ontvlechting van raad en college.
- De eigenstandige positie van de burgemeester wordt versterkt door een aantal bevoegdheden aan hem toe te delen. Deze moeten hem in staat stellen de integraliteit van beleid en collegialiteit van het college beter te bewaken.

## 2.3 BEOOGDE DOELEN VAN DE WET

Op basis van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur<sup>1</sup> houdt dualisering in:

1. De ontvlechting van de positie van raadslid en wethouder.
2. De concentratie van de bestuursbevoegdheden bij B&W en van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden bij de raad.
3. De versterking van de eigenstandigheid van de burgemeester.

Op basis hiervan kunnen de doelstellingen van de dualisering als volgt omschreven worden:

- Aanpassing van de situatie aan de gegroeide bestuurspraktijk.
- Verduidelijking van de rollenscheiding tussen het bestuur en de controle op het bestuur.
- Versterking van de eenheid van het beleid van B&W.
- Versterking van de positie van de politieke partijen in de lokale democratie.

De genoemde doelstellingen dragen naar verwachting op langere termijn bij aan de volgende einddoelen:

- Herstel van de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum.
- Herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad.
- Versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger.

## 2.4 INHOUD WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR

De kern van de wet is de ontvlechting van enerzijds de positie van de raad en anderzijds het college van burgemeester en wethouders door een scheiding aan te brengen in hun posities (samenstelling), functies en bevoegdheden. Er wordt een incomptabiliteit gevestigd tussen het raadslidmaatschap en het wethouderschap. De bestuursbevoegdheden worden, met uitzondering van de autonome bestuursbevoegdheid die krachtens de Grondwet de raad

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2000-01, 27751, nr. 3.

# Berenschot

toebehoort, bij het college van burgemeester en wethouders geconcentreerd. De verordenende en controlerende bevoegdheden van de raad worden versterkt door codificatie en uitbreiding van zijn bevoegdheden en door de invoering van een gemeentelijke rekenkamer.

- *Posities:* de onverenigbaarheid van het raadslidmaatschap en het wethouderschap en de mogelijkheid van de wethouder van buiten de raad en van buiten de gemeente.
- *Functies:* de raad concentreert zich op kaderstelling, vertegenwoordiging en controle en het college concentreert zich op het bestuur.
- *Bevoegdheden:* de budgettaire (programmabegroting, financiële verordeningen), verordenende (recht van initiatief en amendement) en controlerende bevoegdheden (vragenrecht, interpellatie, rekenkamer, recht van onderzoek) van de raad worden versterkt en de bestuursbevoegdheid (overdracht gemeentewettelijke en medebewindsbevoegdheden) van het college wordt versterkt.

De bovenstaande structuurmaatregelen vormen de kern van de wet. De invoering van structuurwijzigingen is echter niet voldoende om de beoogde effecten van de dualisering te bereiken; de structuurverandering zou als hefboom voor de cultuurverandering moeten werken (daarover later meer). Met betrekking tot deze structuurmaatregelen kan onderscheid worden gemaakt tussen verplichte en facultatieve maatregelen. Een volledig overzicht van de verplichte en facultatieve maatregelen staat in bijlage 3 van dit rapport. In hoofdstuk 5 wordt meer duidelijkheid gegeven over de daadwerkelijke invoering van deze onderdelen in de praktijk.

# Berenschot

## 3. ONDERZOEK NAAR DUALISERING

### 3.1 INLEIDING

Voordat de bevindingen van het onderzoek worden gepresenteerd, lichten we in dit hoofdstuk de onderzoeksaanpak en de daarbinnen gemaakte keuzen toe. We beginnen met enkele opmerkingen over het karakter van het onderzoek. Daarna volgt een beschrijving van onderzoeksvragen, het gehanteerde analysekader en de verschillende onderzoeksfasen. We sluiten af met een beschouwing over de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten.

### 3.2 ONDERZOEK IN CONTEXT

Over dualisme en dualisering is inmiddels een flinke stapel rapporten verschenen (zie bijlage 2 voor een overzicht). In de eerste plaats betreft het hier studies en beschouwingen die in de aanloop naar de Wet dualisering gemeentebestuur zijn uitgebracht. Naast het rapport van de Staatscommissie gaat het om vele artikelen en columns in dagbladen en vaktijdschriften, zoals Binnenlands Bestuur en VNG Magazine.

In de tweede plaats is er vanuit de Vernieuwingsimpuls een groot aantal handreikingen uitgebracht met praktische aanwijzingen voor bestuurders en raadsleden aangaande verschillende aspecten van dualisering, zoals duaal debatteren, het recht van onderzoek, ambtelijke ondersteuning voor de raad, commissies in het dualistische stelsel en de duale begroting. Enkele politieke partijen hebben eveneens handreikingen uitgebracht.

In de derde plaats zijn er ook na de inwerkingtreding van de wet allerlei beschouwingen en columns over dualisme en dualisering verschenen, en kan op websites veel casemateriaal worden aangetroffen, zoals zelfevaluaties van gemeenten, nieuwsbrieven en verslagen van conferenties en congressen. Dit is een voortdurende stroom van publicaties. Gedurende het onderhavige onderzoek zijn er opnieuw vele artikelen over dualisme en dualisering in de vakpers verschenen.

Tot slot is er een beperkt aantal empirische onderzoeken gedaan naar het functioneren van het lokaal bestuur en dualisering in de praktijk. Naast de onderzoeken die voorafgaand aan het wetsontwerp in opdracht van de Staatscommissie zijn verricht, gaat het om bevindingen van onderzoek in de gemeenten die vooruitlopend op de wet met dualisering hebben geëxperimenteerd binnen het project Duale Gemeenten, enkele inventarisaties van de mate waarin structuurwijzigingen zoals bepaald in de wet zijn doorgevoerd, een evaluatie van de eerste fase van de invoering van de wet door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en diverse deelstudies naar aspecten van de werking en effecten van dualisering, zoals onderzoek naar de positie van de wethouder en het nationale griffiersonderzoek.

Een recent en volledig overzicht van doorgevoerde structuurwijzigingen is niet beschikbaar; evenmin bestaat er op dit moment een representatief inzicht in de werking en effecten van de wet. Ons onderzoek beoogt dit overzicht en inzicht wel te bieden, en daarmee een meerwaarde te hebben boven de bestaande stapel rapporten.

## 3.3 ONDERZOEKSVRAGEN

De Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur heeft de doelstelling van het evaluatieonderzoek van de Wet dualisering gemeentebestuur als volgt geformuleerd:

*De doelstelling van dit onderzoek is het in kaart brengen in hoeverre en op welke wijze structuurveranderingen tot dusver bij de gemeenten zijn ingevoerd na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur en het vormen van een beeld van de verschillende aspecten van cultuurverandering die door deze structuurveranderingen in gang zijn gezet.*

Uit deze doelstelling vloeien kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksvragen voort. De kwantitatieve vragen luiden als volgt:

- Op welke wijze en wanneer zijn de wettelijk voorgeschreven wijzigingen in de gemeenten ingevoerd?
- In hoeverre zijn de facultatieve wijzigingen in de gemeenten ingevoerd?
- In hoeverre hebben de doorgevoerde veranderingen reeds geleid tot een dualistische werkwijze?
- In hoeverre zijn de omgangsvormen en het gedrag van de raad ten opzichte van het college gewijzigd (bijvoorbeeld agendavorming, debat, verantwoording vragen)?
- Welke wijzigingen in het functioneren van het gemeentebestuur zijn opgetreden en tegen welke knelpunten loopt men aan?

En de kwalitatieve vragen luiden als volgt:

- Hoe ervaren betrokkenen het dualistische stelsel?
- Hebben betrokkenen de indruk dat de kwaliteit van bestuur door de dualisering is verbeterd?
- Wat is het effect van dualisering op de machtsbalans tussen raad en college? Heeft de raad voldoende instrumenten om het college effectief te controleren?
- Welke effecten en veranderingen doen zich voor in rolopvattingen en attitudes en in hoeverre zijn deze het gevolg van de dualisering of wellicht van andere politieke veranderingen of omgevingsfactoren?
- Hoe kan het dualisme naar de mening van lokale politici de betrokkenheid van de burger bij de lokale politiek vergroten?

Op basis van deze kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksvragen gecombineerd met de in hoofdstuk 2 beschreven einddoelen van de dualisering, kunnen we de volgende twee beoogde effecten van dualisering formuleren:

*Effect 1: Het vergroten van de vitaliteit en herkenbaarheid van de lokale democratie.*

Als we naar de toelichtende teksten uit de rapportage van de Staatscommissie, het kabinetsstandpunt en de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel kijken, krijgt deze doelstelling handen en voeten door op een aantal onderdelen een verbijzondering van de gewenste verandering te formuleren:

# Berenschot

- De kaderstellende rol van de raad wordt versterkt.
- De controlerende rol van de raad wordt versterkt.
- Het dagelijks bestuur wordt verbeterd doordat sterkere sturing op uitvoering plaatsvindt.
- De transparantie van het bestuur neemt toe.
- De levendigheid in de politiek neemt toe.
- Er komt meer afstand tussen wethouder en raad.
- De raad neemt zijn agendavorming zelf ter hand.
- De ambtelijke ondersteuning van de raad wordt apart belegd.

## *Effect 2: Het versterken van de lokale democratie in relatie tot interactief bestuur*

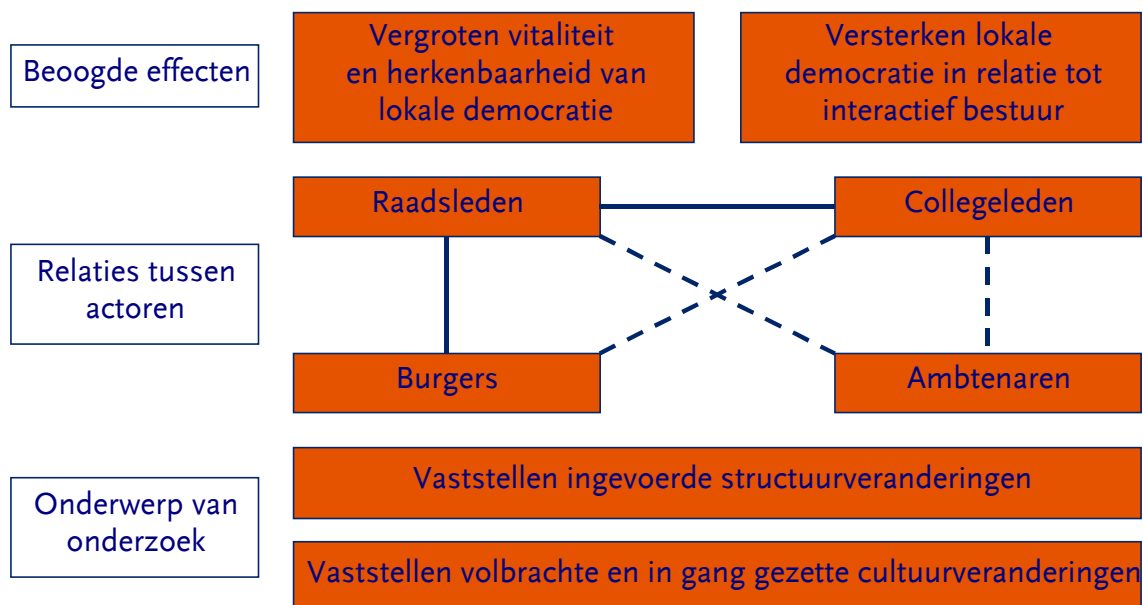
Om de lokale democratie te versterken, is het volgens Staatscommissie en kabinet van belang dat:

- De politieke partijen het voortouw nemen.
- De volksvertegenwoordigende rol van raad wordt versterkt.
- De positie van de burgemeester wordt verstevigd.
- De raad de kwaliteit van het bestuurlijke proces beter bewaakt.

### 3.4 ANALYSEKADER

Om antwoord te kunnen geven op de vraagstelling van het onderzoek en iets te kunnen zeggen over de mate waarin de beoogde effecten van dualisering zijn bereikt, hebben wij een eenvoudig analysekader gehanteerd. Dat kader is toegespitst op de relatie tussen raad en college en de relatie tussen bestuur en samenleving. De volgende figuur geeft een schematische weergave van het analysekader, dat de beoogde effecten van de dualisering, de relaties tussen de betrokken actoren en het onderwerp van onderzoek bevat.

# Berenschot



Ons analysekader bestaat uit drie delen. Bovenaan staan de beoogde effecten van dualisering. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek wordt een voorlopig oordeel over de realisatie van die effecten geveld. Daartoe richt het onderzoek zich op de doelstellingen van dualisering, namelijk de beoogde structuur- en cultuurveranderingen. Dit is het onderwerp van onderzoek, dat onderaan in het analysekader staat. Om de verbinding te kunnen leggen tussen de doelstellingen en de beoogde effecten van de dualisering, operationaliseren wij de structuur- en cultuurveranderingen in termen van relaties tussen actoren, namelijk de raadsleden, de collegeleden, de ambtenaren en de burgers. De invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur beoogt immers veranderingen te bewerkstelligen in de relaties tussen deze vier actoren.

In bovenstaande figuur worden de relaties tussen de actoren met lijnen weergegeven. De manier waarop de lijnen zijn getekend, geeft de accentuering in het onderzoek aan: doorgetrokken lijnen krijgen in het onderzoek meer accent en gestippelde lijnen krijgen minder accent. Overigens is daar waar wij geen lijnen hebben getrokken uiteraard sprake van een relatie; deze betrekken wij echter niet in dit onderzoek.

Het analysekader is de basis geweest voor het operationaliseren van de onderzoeksvragen binnen de onderzoeksinstrumenten, bijvoorbeeld vragenlijsten voor de enquêtes die zijn uitgezet onder raadsleden, wethouders, burgemeesters, gemeentesecretarissen en griffiers.

## 3.5 KARAKTER EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK

De uitgangspunten voor het onderzoek waren *volledigheid*, in de zin dat het alle aspecten van de Wet dualisering gemeentebestuur zou moeten omvatten, en *representativiteit*, in de zin dat het een getrouw beeld zou moeten geven van de stand van dualisering in Nederland. Dualisme en dualisering zijn echter geen statisch fenomeen, maar onderwerp van een intensief debat. In dat debat worden ervaringen, indrukken en opinies gevormd en weer verlaten, terwijl diezelfde ervaringen, indrukken en opinies nu juist de kern van het onderhavige onderzoek vormen.

# Berenschot

Het schetsen van een volledig en getrouw beeld van een dergelijk fenomeen kan alleen verantwoord plaatsvinden wanneer in het onderzoek gebruik wordt gemaakt van zo veel mogelijk verschillende perspectieven, methoden van datavergaring en databronnen. Een dergelijke werkwijze wordt, naar de driehoeksmeting in de landmeetkunde, ook wel *triangulatie*<sup>2</sup> genoemd. Triangulatie zorgt ervoor dat de methodologische vertekening van het ene onderzoeksinstrument wordt gecompenseerd door een ander instrument. In het onderhavige onderzoek is daarom van meet af aan gestreefd naar een zekere mate van triangulatie.

Verschiedende methoden zijn naast elkaar gebruikt en steeds is bezien welke onderzoeksvragen het beste kunnen worden beantwoord met welke methoden. Voor het verkrijgen van een gekwantificeerd beeld van de verschillende structurele en culturele aspecten van dualisering, hebben we gebruikgemaakt van enquêtes onder de verschillende betrokkenen bij dualisering. Met behulp van die methode is goed zicht te krijgen op de algemene stand van zaken over een bepaald verschijnsel, en kunnen veranderingen worden gemeten, uiteraard mits men beschikt over een referentie, een zogeheten nulmeting. We wilden echter niet alleen een breed, maar ook een diepgaand beeld schetsen. Daartoe hebben we andere methoden ingezet. Om verklaringen te vinden voor bepaalde kwantitatieve onderzoeksresultaten, om achterliggende factoren en mechanismen goed te kunnen begrijpen, en om opvattingen en gedragingen in hun eigen context gepresenteerd te krijgen, hebben we (groeps-)interviews afgenomen, inhoudsanalyses verricht en procesreconstructies gemaakt. Bovendien hebben we gebruik gemaakt van een groot aantal lokale studies naar dualisering, waarop we een secundaire analyse hebben uitgevoerd.

Deze elementen komen hierna in de onderzoeksaanpak terug. Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen:

- Fase 1: Voorbereiding.
- Fase 2: Breedteonderzoek.
- Fase 3: Diepteonderzoek.

In elke fase is het panel van hoogleraren bijeengewoest om te reflecteren op de resultaten van elke fase.

## Fase 1: Voorbereiding

In de eerste fase is ter oriëntatie op het breedte- en diepteonderzoek een literatuurstudie verricht. In dat kader zijn onder meer het advies van de Staatscommissie, relevante onderzoeksrapporten, juridische en politieke documenten en artikelen bestudeerd. Bijlage 2 bevat een overzicht van deze documenten. Op basis van de bevindingen in het literatuuronderzoek hebben wij het analysekader en de thema's voor het onderzoek nader uitgewerkt.

---

<sup>2</sup> J.Th.A. Bressers, 'Triangulatie in evaluatieonderzoek', in: W. Derksen, A.F.A. Korsten en A.F.M. Bertrand (red.), *De praktijk van onderzoek*, Groningen, 1988.

## Fase 2: Breedteonderzoek

In de tweede fase is een enquête uitgezet onder raadsleden, wethouders, burgemeesters, gemeentesecretarissen en griffiers. Het in de eerste fase uitgewerkte analysekader vormde de basis voor het opstellen van de vragenlijsten, het vaststellen van de respondenten, het verzamelen van gegevens en het aanmaken van basisbestanden die nodig waren voor het uitzetten en verwerken van vragenlijsten. Bijlage 1 bij dit rapport bevat een uitgebreide onderzoeksverantwoording van de uitvoering van de enquêtes.

De vragenlijsten waren gericht op het inventariseren van empirisch materiaal over de invoering van de wettelijke en facultatieve wijzigingen als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur. Deze wijzigingen kunnen zowel betrekking hebben op structuur als op cultuur. Er zijn derhalve twee soorten vragenlijsten ontwikkeld; een vragenlijst over structuur, die is uitgezet onder griffiers, en een vragenlijst over cultuurveranderingen, die is uitgezet onder griffiers, raadsleden, wethouders, burgemeesters en gemeentesecretarissen. Hoewel dualisering van het gemeentebestuur uiteindelijk zijn beslag zal moeten hebben op de relatie tussen overheid en burger, is het nog te vroeg om burgers afzonderlijk in het onderzoek te betrekken. De relatie tussen overheid en burger komt uiteraard wel aan de orde in de vragen die zijn gesteld aan de andere doelgroepen.

De vragenlijst gericht op de structurele wijzigingen bevat vooral feitelijke vragen (aantallen, data, termijnen, aanwezigheid, afspraken). Bij de vragenlijsten gericht op veranderingen in de cultuur gaat het vooral om de percepties, meningen en gedragingen. De vragen zijn per doelgroep gegroepeerd, zodat respondenten alleen te maken kregen met de voor hun relevante vragen. De cultuurvragenlijsten zijn zodanig opgesteld dat de uitkomsten voor de verschillende onderzoeksgroepen onderling vergelijkbaar zijn.

Omdat het onderzoek mede tot doel had om *veranderingen* vast te stellen, is gezocht naar een goed referentiepunt. Bij gebrek aan een expliciet als zodanig aangeduide nulmeting, is besloten om de onderzoeken van de Staatscommissie als zodanig te beschouwen. Het betreft hier onderzoeken onder raadsleden, wethouders, burgemeesters en gemeentesecretarissen. Daarnaast is besloten om voort te bouwen op onderzoek in het kader van het project Duale gemeenten (2002), de in 2002 uitgevoerde evaluatie ('De eerste klap is een daalder waard'), het Nationale griffiersonderzoek (2003) en onderzoek in het kader van het tweede jaarbericht van de Vernieuwingsimpuls (2004). De vraagstelling in de vragenlijsten komt zoveel mogelijk overeen met de vraagstellingen in genoemde eerder uitgevoerde onderzoeken, zodat vergelijkingen gemaakt konden worden.

Om een enquête met vragenlijsten af te nemen zijn er verschillende methoden voorhanden, zoals de telefonische enquête, de schriftelijk enquête of de digitale enquête. In dit onderzoek is voor de laatste methode gekozen. In het huidige tijdsgewricht, zeker in de situatie waarin van de respondenten verwacht mag worden dat zij de mogelijkheden van de informatiemaatschappij volop benutten, biedt digitaal enquêteren veel voordelen, terwijl de nadelen vergelijkbaar zijn met die van andere manieren van enquêteren. Voordelen zijn onder andere de grote tijdswinst door automatische verwerking van ingevulde gegevens in een database, het volgen van de resultaten van dag tot dag en een professionele uitstraling.

Voor de enquête zijn alle burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen benaderd. Bij de wethouders en raadsleden hebben wij een steekproef getrokken, op basis van het totaal aantal wethouders en raadsleden in Nederland.

De respondenten van het onderhavige onderzoek zijn benaderd met een brief van de Stuurgroep voorzien van gebruiksnamen en wachtwoorden, nodig om via het internet de digitale vragenlijsten te bereiken. Na afronding van het veldwerk zijn de bestanden ingelezen en met statistische software geanalyseerd. Gedurende het veldwerk is op verschillende momenten met de respondenten gecommuniceerd. Er zijn diverse responseverhogende activiteiten (rappelbrieven, oproepen) ondernomen. Onderstaande tabel geeft de respons en het betrouwbaarheidsinterval per respondentgroep weer.

Tabel 1: Respons

<i>Doelgroep</i>	<i>Aantal respondenten</i>	<i>Behaalde respons</i>	<i>Respons%</i>	<i>Betrouwbaarheidsinterval (+/-)</i>
Raadsgriffiers	503	249	49,5%	4,42%
Burgemeesters	478	116	24,3%	7,93%
Wethouders	780	194	24,9%	6,62%
Gemeentesecretarissen	504	161	31,9%	6,38%
Raadsleden	1.763	307	17,4%	5,50%

Het betrouwbaarheidsinterval geeft de interpretatieruimte aan van de uiteindelijke resultaten, en zegt derhalve iets over de nauwkeurigheid van de berekende waarden. In de meeste onderzoeken wordt een betrouwbaarheidsinterval van  $-/+10\%$  als maximaal acceptabel beschouwd. De gerealiseerde waarden in dit onderzoek vallen binnen deze norm.

Om na te gaan of de resultaten niet alleen voldoende nauwkeurig, maar ook voldoende representatief zijn, hebben wij een responsanalyse uitgevoerd. Daarin is nagegaan of respondenten op basis van hun algemene kenmerken over- of ondervertegenwoordigd zijn in de responsgroep. We hebben een vergelijking gemaakt tussen de (samenstelling van de) responsgroep en de totale populatie<sup>3</sup>. Gekeken is naar spreiding van ambtsdragers over grootteklasse, de gemiddelde leeftijd per doelgroep, en politieke achtergrond. Uit deze analyse blijkt dat de responsgroepen een goede afspiegeling vormen van de populaties. Ook blijkt dat de bereidheid tot medewerking aan het onderzoek niet samenhangt met gemeentegrootte: personen in grotere en kleinere gemeenten werken in gelijke mate mee. Ook zijn de verschillende politieke partijen onder raadsleden en wethouders goed vertegenwoordigd.

### Fase 3: Diepteonderzoek

De derde fase van de evaluatie stond in het teken van verdieping en cross-referentie. De gegevens uit de enquête zijn aangevuld en gecontroleerd met gegevens uit andere bronnen. Op basis van de resultaten uit het kwantitatieve onderzoek zijn wij verder op zoek gegaan naar verklaringen, achterliggende mechanismen en aanvullende informatie over cultuurveranderingen in de bestuurspraktijk. Hiertoe hebben wij de volgende onderzoeksinstrumenten ingezet.

---

<sup>3</sup> Bron: SGBO.

# Berenschot

- Groepsgesprekken.

We hebben groepsgesprekken gevoerd met griffiers, raadsleden, burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen. In die gesprekken zijn de resultaten van het kwantitatieve onderzoek gepresenteerd en is doorgevraagd op met name de cultuuraspecten van dualisering. De gesprekken waren gericht op informatieverzameling, niet op meningsvorming. Gekozen is voor een homogene samenstelling van de groepen, omdat dit naar verwachting meer betrouwbare informatie zou opleveren dan gemengde groepen.

De gesprekken hebben plaatsgevonden in Utrecht op 9 juni 2004 (griffiers), 23 juni 2004 (raadsleden), 24 juni 2004 (secretarissen), 29 juni 2004 (wethouders) en 1 juli 2004 (burgemeesters). Uitgaande van zo'n 40% respons op uitnodigingen, zijn steeds 32 personen uitgenodigd, afkomstig uit een steekproef van gemeenten waarbij rekening is gehouden met gemeentegrootte en regionale spreiding. Gemiddeld waren er 4 deelnemers per gesprek.

- Regiobijeenkomsten met raadsleden.

Om de percepties van raadsleden goed vertegenwoordigd te hebben in het kwalitatieve onderzoek, zijn er 4 aanvullende regiobijeenkomsten voor raadsleden georganiseerd. De opzet van deze bijeenkomsten was identiek aan die van de groepsgesprekken.

De bijeenkomsten vonden plaats op 14 juli 2004 (in Heerenveen en Eindhoven) en 15 juli 2004 (in Arnhem en Den Haag). In verband met de wenselijke doorlooptijd van het onderzoek moest noodgedwongen gebruik worden gemaakt van de vakantieperiode om de bijeenkomsten te organiseren. Op de bijeenkomsten waren gemiddeld zo'n 40 personen aanwezig.

- Inhoudsanalyses van kaderstellende documenten.

Eén van de bedoelingen van dualisering is dat de gemeenteraad zich concentreert op de vervulling van zijn primaire functies in relatie tot het bestuur, namelijk de normering vooraf en de controle achteraf. Het stellen van kaders aan het bestuur is een belangrijk instrument voor normering. Gemeenten zijn dan ook steeds vaker overgegaan op het schrijven van nota's die vervolgens door de raad als kaderstellend document worden vastgesteld. De vraag is wel wat die kaderstelling precies inhoudt. Via inhoudsanalyse van kaderstellende documenten hebben wij geprobeerd die vraag te beantwoorden.

Omwille van de vergelijkbaarheid is gekozen voor documenten met één centraal onderwerp, namelijk de Wet werk en bijstand. Deze wet, die per 1 januari 2004 van kracht is geworden, is één van de eerste wetten waarin het duale bestuursstelsel op lokaal niveau is verwerkt, en bij uitstek geschikt voor een illustratie van de werking van het dualisme in de praktijk. Via de website [www.wwbinvoering.nl](http://www.wwbinvoering.nl) zijn 14 gemeenten gevonden die een kaderstellende nota over de (invoering van de) wet hebben opgesteld. Peildatum van deze documenten is wisselend, de meeste zijn geschreven tussen september en december 2003, een enkele in februari 2004.

De inhoudsanalyse heeft plaatsgevonden aan de hand van de vragen die in het kader van de VBTB-operatie binnen de rijksbegroting gangbaar zijn: wat wil men bereiken, wat wordt daarvoor gedaan, wat mag het kosten en is controle mogelijk.

- Procesanalyses.

Behalve inhoudsanalyses van de kaderstellende documenten zelf, hebben wij vervolgens ook een analyse gemaakt van het besluitvormingsproces over deze documenten. Daartoe hebben wij eerst een ideaaltypische monistische en een ideaaltypische dualistische procesgang geconstrueerd, onderscheiden naar voorbereiding, debat en uitkomst als besluitvormingsfasen. Vervolgens hebben wij de feitelijke procesgang in vier gemeenten geconfronteerd met deze ideaaltypische constructies. Bij de selectie van deze gemeenten is gekeken naar grootte en regionale spreiding.

- Inhoudsanalyses en agenda's voor raadsvergaderingen en raadscommissievergaderingen.

Naast de inhouds- en besluitvormingsanalyse van kaderstellende documenten hebben wij ook een inhoudsanalyse gemaakt van raads- en commissieagenda's. Eén van de door de wetgever geconstateerde problemen in het monistische stelsel was dat er veel te lang werd vergaderd. Vandaar dat een aantal bestuursbevoegdheden door de wet bij het college zijn, of zullen worden, neergelegd. De vraag is wel of dit in de praktijk ook zo uitwerkt. Door een beoordeling te maken van de agendapunten die door de raad en commissies worden behandeld, is vast te stellen welke zaken nu echt aan de orde komen.

De inhoudsanalyse bestond eruit dat we van 10 gemeenten, geselecteerd op basis van gemeentegrootte, regionale spreiding en beschikbaarheid van agendastukken via internet, de agendapunten hebben ingedeeld in de categorieën: bestuurlijk, kaderstellend en controlerend. Op die manier hebben we steeds het aandeel agendapunten per categorie kunnen berekenen.

- Inhoudsanalyses van zelfevaluaties van gemeenten.

Tot slot is een inhoudsanalyse gemaakt van lokale evaluaties. Een groot aantal gemeenten heeft inmiddels op eigen initiatief een analyse gemaakt, of deze door een onafhankelijke onderzoeker laten maken, van de stand van zaken omtrent dualisering in de eigen gemeenten. Deze evaluaties bevatten vaak een rijkdom aan inzichten. Feitelijke veranderingen, opvattingen en ervaringen zijn zichtbaar in de lokale context. Ten behoeve van het onderhavige onderzoek zijn ruim dertig van die evaluaties verzameld (via de website van de Vernieuwingsimpuls en gerichte verzoeken) en aan een nadere analyse onderworpen. De resultaten daarvan zijn in kaders in de tekst gezet.

### 3.6 NABESCHOUWING

In dit onderzoek is gekozen voor een combinatie van breedte- (via de enquête) en diepte-onderzoek (via inhoudsanalyses). Die aanpak maakt het mogelijk om, in geval van een dynamisch verschijnsel als dualisering, toch een getrouw beeld op te leveren van de werkelijkheid. Naar onze mening is dit onderzoek daar in geslaagd. Er blijkt een grote overeenstemming tussen de resultaten die de verschillende gebruikte methoden hebben opgeleverd, en daar waar de resultaten verschillende kanten op wijzen, zijn er inhoudelijke verklaringen voor te geven.

Het onderhavige onderzoek is te beschouwen als een doelbereikingsonderzoek: we hebben geprobeerd te achterhalen of, en in welke mate, de beoogde doelen van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn gerealiseerd.

# Berenschot

De beoordelingscriteria worden door ons louter gezocht in de doelen van de wet, gebaseerd op de probleemanalyse van en gekozen oplossingen door de wetgever; in dit rapport beschouwen we die probleemanalyse en oplossingen als een gegeven. De vraag is dus niet of de achterliggende redenen voor de invoering van het dualistische bestuursmodel wel de juiste waren en of dat model op de juiste manier in de wet is gecodificeerd. De vraag is wel tot welke veranderingen de wet in de bestuurspraktijk heeft geleid en in welke mate deze veranderingen hebben geleid tot het realiseren van de beoogde doelstellingen van de wet.

Het beantwoorden van die laatste vraag is in dit onderzoek evenwel geen gemakkelijke opgave gebleken. De wet is pas twee jaar geleden in werking getreden en het grootste deel van de structuurveranderingen is in 2002 ingevoerd. Voor sommige aanpassingen hebben gemeenten de tijd gekregen tot maart 2003 en voor andere regelingen tot 2004 of zelfs later. Ook is de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college in de medebewindwetgeving nog niet in overeenstemming gebracht met de dualisering. We hebben dus te maken met een evaluatie op een moment dat de bestuurlijke werkelijkheid nog volop in beweging is, terwijl duurzame (leer)effecten van majeure veranderingsoperaties in het openbaar bestuur zich doorgaans pas na vele jaren doen gelden. Met de invoering van een wet is de werkelijkheid nog niet meteen veranderd; wat na 150 jaar monisme is gegroeid, verdwijnt niet zomaar. Het onderzoek geeft daarom geen eindbeeld over de effectiviteit van de wet, maar biedt in onze optiek wel een goed beeld van de structurele veranderingen die na de invoering van de wet tot stand zijn gebracht, van knelpunten in het dualiseringsproces en het geeft enkele 'super signals', algemene aanwijzingen, omtrent effecten.

## DEEL 2: DE INVOERING VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR

# Berenschot

## 4. HET INVOERINGSPROCES

### 4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan we in op het invoeringsproces van de Wet dualisering gemeentebestuur. We beschrijven de feitelijke invoering, de ondersteunende maatregelen voor en tijdens de invoering en de waardering van de invoering. Het gaat in dit hoofdstuk nog niet over de *effecten* van de invoering, deze komen in latere hoofdstukken uitgebreid aan de orde.

### 4.2 DE FEITELIJKE INVOERING

Zoals eerder vermeld is de Wet dualisering gemeentebestuur gebaseerd op het advies van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie. Omdat de wet een ingrijpende wijziging van het gemeentelijke bestuursstelsel met zich meebracht, is ervoor gekozen hem niet in een lopende zittingsperiode van gemeenteraden in te laten gaan. Daarom is als invoeringsdatum gekozen voor 7 maart 2002, direct na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002. De wet trad op die datum in werking voor alle gemeenten waar op 6 maart verkiezingen waren en voor gemeenten die er - ondanks een herindelingsoperatie in 2001 of 2002 - voor gekozen hadden het dualistische stelsel toch op 7 maart 2002 in te voeren. In totaal werd de wet op 7 maart 2002 in 468 gemeenten van kracht. In de overige 21 gemeenten is de wet ingegaan op 1 januari 2003.

Voor een groot deel van de wettelijke regels gold dat zij op 7 maart 2002 of op 14 maart 2002 (de eerst mogelijke datum van de eerste samenkost van de nieuwe raad) ingevoerd moesten zijn. Een aantal zaken die gemeenten zelf moeten regelen, werden verplicht vanaf 7 maart 2003. De belangrijkste uitzondering hierop is de instelling van een rekenkamerfunctie. Deze is wettelijk verplicht vanaf 1 januari 2006.

### 4.3 ONDERSTEUNING VOOR EN TIJDENS DE INVOERING

De belangrijkste vorm van ondersteuning voor en tijdens de invoering van de wet is geleverd door de Vernieuwingsimpuls, een initiatief van het Ministerie van BZK en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De Vernieuwingsimpuls is zijn werk begonnen in oktober 2000 en heeft de taak om tot 2006 de implementatie van het duale stelsel te begeleiden. Door de minister van BZK is een begeleidingscommissie ingesteld, die fungeert als adviesraad en als klankbordgroep. De Vernieuwingsimpuls geeft aan<sup>4</sup> dat zij het als haar doelstelling ziet om het dualisme op de agenda te houden, zowel lokaal als in Den Haag. In de eerste fase ging het vooral om het leveren van ondersteuning bij de invoering van wettelijke verplichtingen, in de tweede fase (2002 – 2004) richt de Vernieuwingsimpuls zich vooral op de door het dualisme beoogde gedragsverandering en cultuurverandering.

---

<sup>4</sup> 'Dualisme uit de steigers', eerste jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, maart 2003.

# Berenschot

De Vernieuwingsimpuls levert op verschillende manieren ondersteuning: trainingen, invoeringshulpmiddelen (bijvoorbeeld een quick scan voor zelfdiagnose), een periodieke Vernieuwingsimpulskrant, een helpdesk en regionale consultants. Via de site [www.vernieuwingsimpuls.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.nl) worden praktijkervaringen van gemeenten uitgewisseld.

Een van de eerste activiteiten van de Vernieuwingsimpuls was het Project Duale gemeenten. Dit project startte in het najaar van 2000 en eindigde vlak voor de invoering van de wet, in het voorjaar van 2002. In dit project experimenteerden 18 gemeenten met maatregelen om een duale bestuurscultuur en een duale bestuurspraktijk te bewerkstelligen. Na afloop van het project bestond in een flinke meerderheid van de deelnemende gemeenten een gemeenschappelijke intentie om de bestuurscultuur en de bestuurspraktijk te verbeteren. Ook waren in het merendeel van de gemeenten feitelijke maatregelen ingezet ter vergroting van het dualisme. Veel moeilijker bleek het om daadwerkelijke wijzigingen in het handelen (de bestuurspraktijk) te bereiken en om effecten te bereiken die voor burgers en in de samenleving zichtbaar zijn. In de eindrapportage van het project worden de volgende vier hoofdlessen geformuleerd:

- Dualisering vraagt een heldere grondslag voor de boedelscheiding tussen raad en college.
- Aan dualisering ligt een gemeenschappelijke visie of besturingsfilosofie van de raad en college ten grondslag voor het verbeteren van het functioneren van de politiek en van de lokale democratie.
- De raad neemt regie op het veranderingsproces dat in de kern is gericht op een verbetering en versterking van het eigen functioneren.
- Neem kennis van mogelijke valkuilen van dualisering en tref maatregelen om deze te voorkomen. Als valkuilen wordt onder andere genoemd het blijven steken in praten, denken en ontwikkelen van visies, het ontstaan van een situatie waarin raad en college elkaar alleen maar tegenwerken en de onmogelijkheid voor de burgemeester om zijn verschillende rollen (voorzitter raad en voorzitter college) te vervullen.

De begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls brengt sinds 2003 elk jaar een jaarbericht uit. Het eerste jaarbericht (maart 2003, 'Dualisme uit de steigers') blikt terug op het eerste jaar na de invoering en kijkt vooruit. De conclusie is dat het huis van de dualisering stevig staat, maar nog niet af is. Gemeenten hebben ruimte en tijd nodig om te leren.

Het tweede jaarbericht (maart 2004, 'De positie van de wethouder, de toekomst van het verleden?') doet verslag van een onderzoek naar de positie van wethouders. Belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat een deel van de wethouders het moeilijk heeft in deze eerste periode van de dualisering. Uit het onderzoek blijkt dat veel wethouders zelf niet tevreden zijn met de nieuwe situatie en met name problemen hebben in hun relatie van de raad en met het college. Volgens dit jaarbericht is er duidelijk nog geen nieuw evenwicht ontstaan tussen raad en college.

Naast de Vernieuwingsimpuls zijn er ook op de commerciële markt initiatieven en producten ontwikkeld die gericht zijn op het ondersteunen van gemeenten bij de invoering van het dualisme. Daarbij gaat het meestal om trainingen, workshops en het begeleiden van werkconferenties van gemeenteraden.

## 4.4 WAARDERING VAN DE INVOERING

### 4.4.1 Evaluatie eerste fase invoering

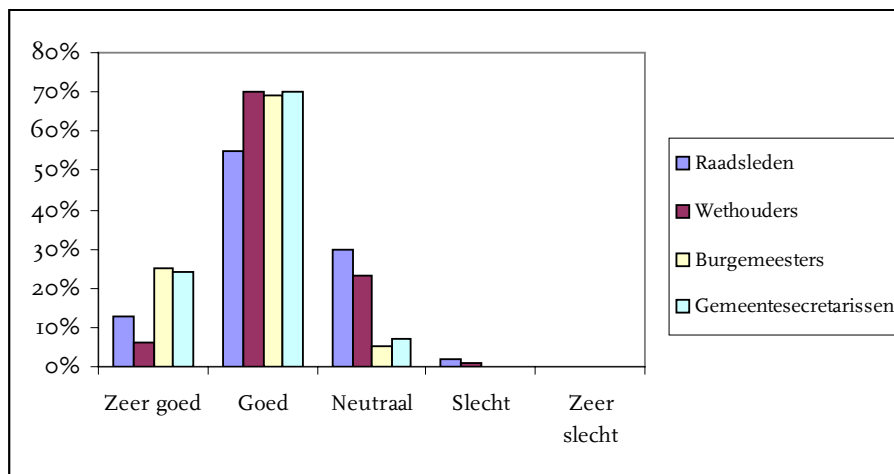
De eerste fase van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur is geëvalueerd in 2002 door het Ministerie van BZK. Het begrip eerste fase verwijst naar de periode tussen 7 maart 2002 en 1 mei 2002, de periode waarin de meeste wettelijke verplichtingen zijn ingevoerd en vormgegeven. Het eindrapport 'De eerste klap is een daalder waard!' stelt dat de evaluatieresultaten een positief beeld laten zien; er wordt veel gebruikgemaakt van de mogelijkheden die de wet biedt, maar daarnaast zijn veel gemeenten bezig om ook los van wettelijke verplichtingen een meer dualistische werkwijze te bevorderen. Zo heeft een kwart van de gemeenten 1 of meer wethouders van buiten de raad en had ruim de helft van de gemeenten op 1 mei 2002 al een griffier benoemd, terwijl dit pas op 7 maart 2003 verplicht werd. Het commissiestelsel bleek in de meeste gemeenten serieus te zijn herzien, waarbij het aantal commissies was gedaald en in veel commissies ook externe leden zitting hebben. Veel commissies hebben een technisch voorzitter die zelf geen lid is van de commissie; hierdoor wordt het voor de voorzitter makkelijker om zich te concentreren op een goed verloop van het debat. In veel gemeenten functioneert een presidium en heeft de raad een raadsprogramma; op veel plaatsen is ook afgesproken dat wethouders alleen op verzoek bij raadsvergaderingen aanwezig zijn. De rekenkamer(functie) blijkt nog niet op grote schaal te zijn ingevoerd. Het eindrapport concludeert: 'wanneer de (...) (verplichte) onderdelen van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn ingevoerd, is het aannemelijk dat gemeenten ook de verplichtingen op de langere termijn op dezelfde snelle en serieuze wijze oppakken.' In de volgende paragraaf zullen wij de gegevens uit 'De eerste klap is een daalder waard' vergelijken met die van ons eigen onderzoek.

### 4.4.2 Onderzoekresultaten

Op de hoogte van inhoud en achtergrond van de wet?

Wij hebben raadsleden, wethouders, burgemeesters en gemeentesecretarissen gevraagd hoe goed zij op de hoogte zijn van de achtergronden en inhoud van de wet. Dit leidde tot de volgende uitkomsten.

Figuur 1: Op de hoogte van inhoud en achtergrond van de wet.



# Berenschot

Een meerderheid acht zichzelf goed of zeer goed op de hoogte. Vrijwel niemand vindt dat hij slecht of zeer slecht op de hoogte is. Opvallend is dat een flink deel van de raadsleden en - in iets mindere mate - van de wethouders hier neutraal op antwoordt, en zich blijkbaar niet geheel zeker voelt in de materie van de wet.

Wie had meeste invloed op invoering van structuur- en cultuurwijzigingen?

Aan alle respondenten is de vraag voorgelegd welke partij de belangrijkste stempel heeft gedrukt op de wijze waarop de structuurveranderingen (de wettelijke verplichtingen) en de cultuurveranderingen zijn doorgevoerd of ingezet. We zien een grote spreiding in de beantwoording van met name de vraag naar structuurverandering. Kennelijk zijn er veel actoren betrokken geweest bij de invoering van deze veranderingen. Dit is niet onlogisch gegeven het feit dat naast inhoudelijke discussies ook veel (ambtelijk) handwerk door griffie en ambtelijke organisatie is verricht.

De gemeenteraad wordt het meest genoemd als partij die een belangrijke stempel drukte, dit geldt voor de cultuurveranderingen sterker dan voor de structuurveranderingen. De percepties lopen sterk uiteen over het relatieve belang van de eigen bijdrage in vergelijking tot die van andere actoren. Alle actoren schrijven zichzelf een overwegend grotere rol toe dan dat anderen dat doen. Dus: griffiers waarden hun invloed op het doorvoeren van cultuur- en structuurveranderingen gemiddeld aanmerkelijk zwaarder dan de meeste wethouders of raadsleden dat doen.

In onderstaande tabel zijn de resultaten samengevat, waarbij telkens is aangeven welke partij volgens het merendeel van de respondenten uit elke groep de belangrijkste stempel drukte.

Tabel 2: Wie heeft belangrijkste stempel gedrukt op invoering?

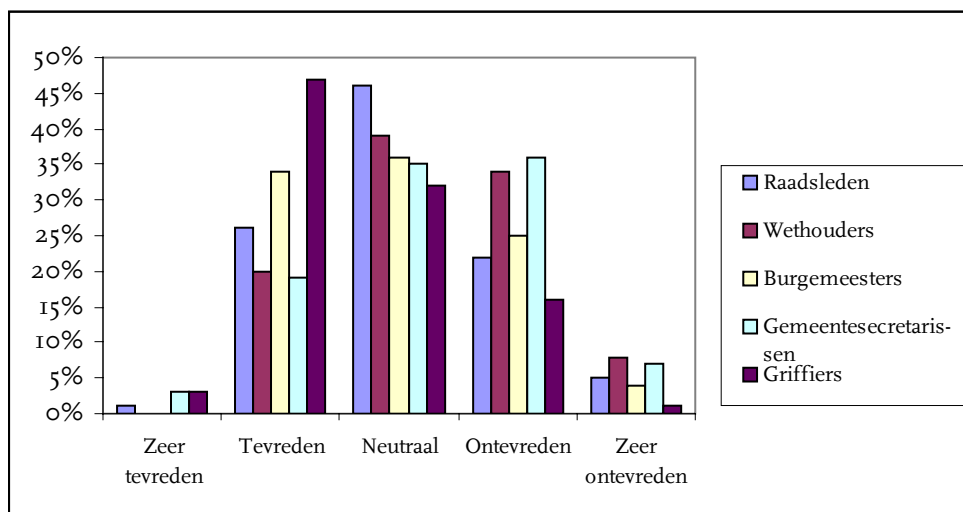
	<i>Welke partij heeft belangrijkste stempel gedrukt op wijze waarop wettelijke maatregelen zijn doorgevoerd?</i>	<i>Welke partij heeft belangrijkste stempel gedrukt op wijze waarop cultuurverandering is ingezet?</i>
Volgens raadsleden	Gemeenteraad (41%)	Gemeenteraad (46%)
Volgens wethouders	College B&W (36%) en Gemeenteraad (36%)	Gemeenteraad (43%)
Volgens burgemeesters	Gemeenteraad (37%)	Gemeenteraad (43%)
Volgens gemeentesecretarissen	Ambtelijke organisatie (32%)	Meerderheid (35%) vindt dat er nog nauwelijks sprake is van cultuurverandering
Volgens griffiers	Griffier (45%)	Griffier (40%)

Uit onze onderzoeksresultaten blijkt dat burgemeesters, griffiers, raadsleden en secretarissen uit grote gemeenten (> 50.000 inwoners) de raad het vaakst noemen als de partij die de belangrijkste stempel heeft gedrukt op de invoering; griffiers worden iets minder vaak genoemd, maar zijn in deze gemeenten duidelijk dominant geweest tijdens de invoering dan de andere partijen. Door respondenten uit kleinere gemeenten (< 20.000) wordt de raad alleen door raadsleden zelf genoemd als partij die de belangrijkste stempel drukte; de andere respondentgroepen vonden geen van allen de raad dominant, in plaats daarvan worden college, griffiers en ambtelijke organisatie genoemd.

## Tevreden over de invoering?

De algemene tevredenheid over het invoeringsproces wisselt sterk per doelgroep. Het meest tevreden zijn de griffiers, het minst tevreden zijn de wethouders. Raadsleden bevinden zich precies in het midden tussen tevreden en ontevreden; de meerderheid geeft aan een neutraal oordeel te hebben. De resultaten staan in onderstaande grafiek.

Figuur 2: Tevredenheid over invoeringsproces.



De beantwoording van de vragen laten op dit punt opvallende verschillen zien tussen griffiers van kleine gemeenten (< 10.000 inwoners) en de overige griffiers. Bijna 43% van de griffiers van kleine gemeenten geeft aan ontevreden te zijn over de invoering, terwijl dit percentage bij de overige gemeenten slechts 13 tot 17% bedraagt. Omgekeerd is minder dan 30% van de griffiers van kleine gemeenten tevreden over de invoering, tegen ruim 54% bij gemeenten met meer dan 10.000 inwoners.

De beantwoording door wethouders laat zien dat de mate van tevredenheid over de invoering een samenhang heeft met de politieke herkomst van de wethouders. Een minderheid van de wethouders is tevreden over de invoering. De grootste groep ontevreden wethouders zit bij de VVD, terwijl zich bij D66 meer tevreden wethouders bevinden dan bij de andere politieke partijen. Onderstaande tabel laat enkele opvallende uitkomsten zien.

Tabel 3: Tevredenheid wethouders over wijze van invoering, naar politieke herkomst

	CDA	PvdA	VVD	D66	Gr.Links	Lokaal	Totaal
Tevreden	23	19	18	40	11	16	20%
Neutraal	39	51	23	60	44	37	39%
Ontevreden	39	30	59	0	44	47	42%

Bij raadsleden zien we een opvallend verschil tussen raadsleden van oppositiepartijen en raadsleden van coalitiepartijen. In beide groepen zijn de meeste mensen neutraal over de invoering, maar bij coalitiefracties is het aantal respondenten dat tevreden is aanzienlijk groter dan bij oppositiefracties.

# Berenschot

Tabel 4: Tevredenheid raadsleden over wijze van invoering, naar coalitie- of oppositiepartij

	<i>Coalitie</i>	<i>Oppositie</i>	<i>Totaal</i>
Tevreden	30	22	27%
Neutraal	50	38	46%
Ontevreden	20	40	27%

## Hulpmiddelen gebruikt?

Aan raadsleden hebben wij ten slotte nog gevraagd in hoeverre zij gebruik hebben gemaakt van hulpmiddelen bij de invoering van de wet in hun gemeente en of ze daar tevreden over waren. Hieruit blijkt dat de bijeenkomsten op eigen initiatief het meest gebruikt zijn, gevolgd door een aantal initiatieven van de Vernieuwingsimpuls. Het aantal respondenten dat tevreden is over de gebruikte hulpmiddelen is over het algemeen vrij groot. Met name over de verschillende soorten trainingen is een zeer grote groep respondenten tevreden. Het feit dat dit type hulpmiddelen door veel mensen hoog gewaardeerd wordt, wijst er op dat de meer concrete en op de praktijk gerichte hulpmiddelen het meest aansloten bij de behoeften.

Tabel 5: Door raadsleden gebruikte hulpmiddelen

	<i>Gebruikt door</i>	<i>Zeer tevreden/tevreden</i>
Informatiebijeenkomsten op initiatief gemeente	77%	64%
Handreikingen Vernieuwingsimpuls	56%	69%
Training duaal debatteren	42%	61%
Website Vernieuwingsimpuls	40%	70%
Andere informatiebijeenkomsten	42%	53%
Diverse andere trainingen	13%	80%
Training duaal voorzitterschap raadscommissie	10%	78%
Regioconsulenten vernieuwingsimpuls	3%	70%

## 4.5 CONCLUSIES

Ruim twee jaar na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn de meeste van onze respondenten redelijk goed op de hoogte van de inhoud en achtergronden van de wet. Over het algemeen wordt de gemeenteraad het meest genoemd als partij die de belangrijkste stempel op de invoering drukte, maar ook andere partijen worden hier genoemd. Uit de resultaten leiden wij af dat bij grote gemeenten de gemeenteraad zeer duidelijk haar stempel heeft gedrukt op de invoering, bij kleinere gemeenten is de invloed van de raad veel minder duidelijk en worden vaker andere betrokken partijen genoemd. De tevredenheid over de wijze van invoering wisselt sterk per doelgroep; griffiers zijn het meest tevreden, wethouders het minst tevreden. Een groot deel van de respondenten is neutraal over het invoeringsproces: de invoering ging niet uitgesproken goed, maar ook niet uitgesproken slecht. Bij de invoering is veel gebruikgemaakt van diverse ondersteunende en flankerende instrumenten, over het algemeen is men tevreden over het nut van die instrumenten.

*Citaat: 'Het duale huis staat in principe stevig, maar het is nog niet af. De afwerking kost tijd. De bewoners moeten wennen. Aan het nieuwe huis en aan elkaar.'* (Evaluatie Borne)

## 5. INVOERING STRUCTUURWIJZIGINGEN

### 5.1 INLEIDING

Met de Wet dualisering gemeentebestuur is een grote hoeveelheid structuurmaatregelen doorgevoerd. Het gaat daarbij zowel om maatregelen die verplicht zijn gesteld via de wet, als om maatregelen waarvoor de wet mogelijkheden biedt, maar die niet verplicht zijn: de facultatieve maatregelen. Dit hoofdstuk geeft thematisch en op hoofdlijnen een overzicht van de mate waarin gemeenten beide soorten structuurwijzigingen hebben ingevoerd. Een uitgebreidere behandeling van de effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur op verschillende onderdelen van het lokale bestuur vindt u in de hoofdstukken 6 (functioneren gemeenteraad), 7 (functioneren college van burgemeester en wethouders), 8 (functioneren burgemeester), 9 (functioneren griffie) en 10 (functioneren ambtelijke organisatie).

### 5.2 DE ONTVLECHTING VAN RAADSLIDMAATSCHAP EN WETHOUDERSCHAP

De dualisering heeft de mogelijkheid geboden een wethouder van buiten de raad en zelfs van buiten de gemeente te benoemen. Wij hebben de gemeentesecretarissen gevraagd naar de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid een wethouder van buiten de raad te benoemen. In 24% van de gemeenten is minimaal 1 wethouder afkomstig van buiten de raad. Onderstaande tabel geeft de cijfers weer. De cijfers zijn min of meer gelijk aan de eerste kwantitatieve evaluatie die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verricht en is gepubliceerd in 'De eerste klap is een daalder waard'. Gemeentegrootte blijkt hierop niet van invloed.

Tabel 6: Percentage gemeenten met één of meer wethouders van buiten de raad

	<i>Geen wethouder van buiten</i>	<i>Eén wethouder van buiten</i>	<i>Twee wethouders van buiten</i>	<i>Drie wethouders van buiten</i>
Enquête Berenschot	76%	19%	4%	1%
Eerste klap is een daalder waard	75,8%	20,5%	3,2%	0,5%

In de enquête is aan de wethouders gevraagd welke situatie op hun van toepassing was tijdens de laatste verkiezingen in de gemeente waar zij nu wethouder zijn. Uit de antwoorden blijkt dat het overgrote deel van de wethouders die aan onze enquête meededen op de lijst op een verkiesbare plaats stonden, 12% stond op een niet-verkiesbare plaats of stond niet op de lijst. De resultaten staan in onderstaande tabel.

Tabel 7: Situatie wethouders tijdens laatste verkiezingen

	%
Op de lijst op een verkiesbare plaats	88%
Op de lijst op een niet-verkiesbare plaats	8%
Niet op de lijst, maar woonde wel in deze gemeente	3%
Niet op de lijst en woonde ook niet in deze gemeente	1%

### 5.3 DE WIJZIGING VAN HET COMMISSIESTELSEL

De raadscommissies zijn niet langer commissies van advies en bijstand aan het college maar adviescommissies aan de raad; vandaar de naam raadscommissies. Deze verandering van functie heeft tot een aantal veranderingen bij gemeenten geleid. Zo heeft 6% van de gemeenten alle raadscommissies afgeschaft. Dit is 2% lager dan bij ‘De eerste klap is een daalder waard’. Wellicht duidt dit erop dat die gemeenten toch hebben besloten een commissie in te richten. Wat verder opvalt, is dat er een lichte daling in het aantal raadscommissies is opgetreden ten opzichte van de periode voor de verkiezingen. Van gemiddeld 3,5 raadscommissies naar 3,1. Ook ten opzichte van het aantal raadscommissies dat in ‘De eerste klap is een daalder waard’ werd genoemd is een daling waarneembaar. Hier blijkt gemeentegrootte geen rol te spelen.

Als gevolg van de ontvlechting van raadslidmaatschap en wethouderschap zijn wethouders ook geen lid en geen voorzitter meer van de raadscommissie waar hun portefeuille wordt behandeld. Het voorzitterschap wordt nu wettelijk door een lid van de raad vervuld. In onze enquête hebben we gevraagd naar de wijze waarop dat geschiedt.

Tabel 8: Positie voorzitters raadscommissies

Technisch voorzitter, zelf geen lid van de commissie	79%
Technisch voorzitter, zelf wel lid van de commissie	16%
Technisch en inhoudelijk voorzitter (zelf wel lid van de commissie)	5%

Als we deze cijfers vergelijken met de cijfers uit ‘De eerste klap is een daalder waard’ kunnen we concluderen dat sprake is van een verdere verschuiving naar technisch voorzitterschap en het doorknippen van de band van het lidmaatschap. Vermeldenswaard is verder dat 78% van de gemeenten de mogelijkheid kent dat ook niet-raadsleden lid zijn van een commissie. Vooral kleine partijen maken vaak van deze gelegenheid gebruik om de raadsleden van wat werkdruk te ontlasten.

#### *Rode draad uit de zelfevaluatie*

Het voorzitterschap van commissies vraagt aandacht. Voorzitters hebben een bepalende rol in commissievergaderingen. Het sturen op het tempo en de kwaliteit van de besluitvorming en het debat kan verbeterd worden.

## 5.4 DE VERSTERKING VAN VERORDENENDE EN CONTROLERENDE BEVOEGDHEDEN VAN DE RAAD

Bij de verordenende bevoegdheden gaat het onder meer om een tweetal bevoegdheden die in het reglement van orde zijn vastgelegd: het recht van initiatief en amendement. Bij deze rechten mag geen sprake (meer) zijn van drempelsteun. Elk individueel lid kan dus een initiatief of een amendement indienen. Dit wetsartikel is op 7 maart 2002 ingegaan. Uit onze gegevens blijkt dat in 96% (initiatief) en 97% (amendement) van de gemeenten inderdaad geen drempels meer bestaan. Blijkbaar zijn er dus nog steeds gemeenten waar wel drempels bestaan, ondanks het feit dat dit volgens de wet niet meer mag.

In het kader van integriteitbevorderende maatregelen zijn gedragscodes (het vaststellen daarvan is onderdeel van de verordenende bevoegdheid van de raad) geïntroduceerd voor burgemeester, wethouders en raadsleden. Deze dienden een jaar na invoering (7 maart 2003) te zijn ingesteld. Uit onze gegevens (meting verricht na uiterlijke datum) blijkt dat niet alle gemeenten zich aan deze wettelijke verplichting houden.

Tabel 9: Stand van zaken invoering gedragscodes in gemeenten

	<i>Ingevoerd</i>	<i>In procedure</i>	<i>Moet nog beginnen</i>
Gedragscode burgemeester	80%	9%	10%
Gedragscode wethouders	81%	10%	9%
Gedragscode raadsleden	82%	10%	8%

De controlerende bevoegdheden van de raad zijn divers. Belangrijk zijn het mondeling en het schriftelijk vragenrecht. Daarvoor behoeft geen nadere regeling te worden getroffen door gemeenten. Toch kiest 76% van de gemeenten voor het instellen van een zogenaamd vragenuur voorafgaand aan raadsvergaderingen.

Verder heeft de raad de mogelijkheid een onderzoek in te stellen en daar eventueel zelfs een enquête van te maken. Uit ons onderzoek blijkt dat slechts 28% van de gemeenten een budget in de begroting heeft opgenomen voor het doen van onderzoek door de raad. Onderstaande tabel laat zien dat in grotere gemeenten de raad aanzienlijk vaker beschikt over een eigen onderzoeksbudget dan in kleinere gemeenten.

Tabel 10: Aanwezigheid van een onderzoeksbudget voor de raad, naar grootteklasse

	<10.000	10 – 20.000	20 – 50.000	>50.000	Onbekend	Totaal
Ja	21%	17%	26%	62%	27%	28%
Nee	79%	83%	74%	38%	73%	72%

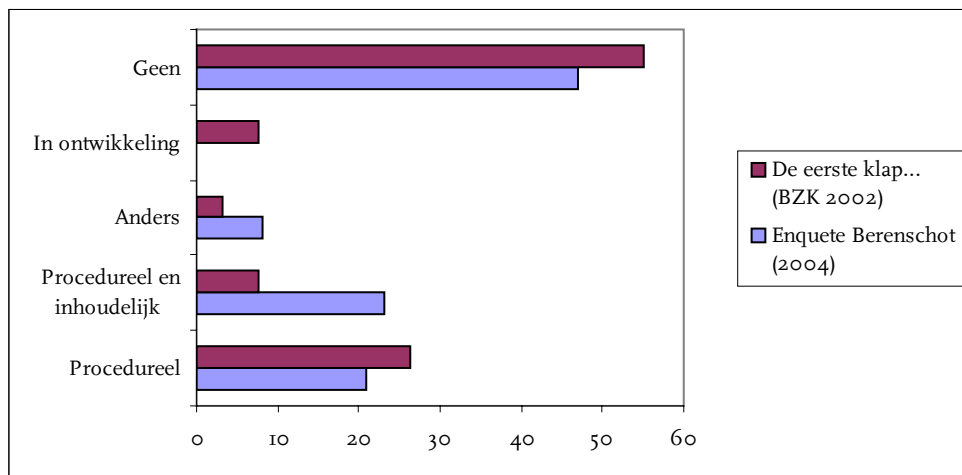
Het gebruik van de onderzoeksinstrumenten door de raad is nog vrij beperkt, zo blijkt uit de tabel hieronder.

Tabel 11: Frequentie inzet onderzoeksinstrumenten in gemeenten

	<i>0 keer</i>	<i>1 - 10 keer</i>	<i>Niet ingevuld</i>
Gebruik raadsenquête in huidige periode	88%	10%	2%
Gebruik recht van onderzoek	78%	19%	2%

De contramal van de controlerende bevoegdheid is de actieve informatieplicht die het college heeft. In de wet is deze betrekkelijk ongeclausuleerd opgenomen. Sommige gemeenten kiezen voor een nadere invulling door het maken van afspraken.

Figuur 3: Afspraken over actieve informatieplicht

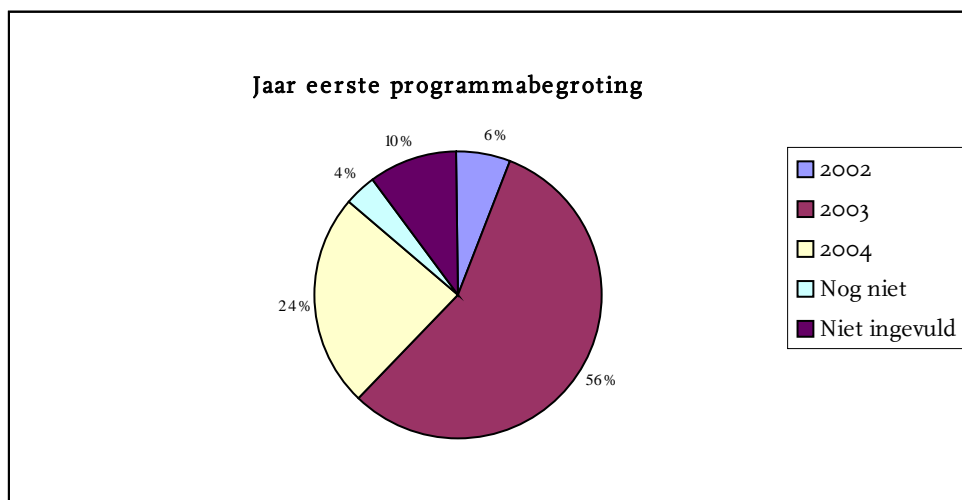


*Citaat: 'Het dilemma van het raadslid is de grote behoefte aan informatie in tegenstelling tot het moeten doorworstelen van grote stapels papier.'* (Evaluatie Boarnsterhim)

## 5.5 DE VERSTERKING VAN DE BUDGETTAIRE BEVOEGDHEDEN VAN DE RAAD

De programmabegroting is een belangrijk instrument ter versterking van de uitoefening van het budgetrecht door de raad. In de wet was de verplichting opgenomen om in het begrotingsjaar 2004 te werken met een programmabegroting. Een groot deel van de gemeenten voldoet daaraan (zie onderstaande figuur).

Figuur 4: Jaar waarover eerste programmabegroting is vastgesteld



# Berenschot

Naast de programmabegroting bieden de verordeningen 212, 213 en 213a belangrijke financiële sturingsinstrumenten voor de gemeenteraad. Het betreft respectievelijk de verordening inzake financieel beleid en beheer, de verordening inzake externe controle op financieel beheer en de verordening met betrekking tot doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken. De eerste twee verordeningen moesten uiterlijk 15 november 2003 worden ingevoerd en de derde een jaar na ingangsdatum van de wet (oftewel 7 maart 2003). Onze gegevens laten zien dat ten opzichte van 'De eerste klap is een daalder waard' gemeenten hier een flinke ontwikkelslag hebben gemaakt. Toen moest 90% van de gemeenten nog beginnen.

Tabel 12: Stand van zaken invoering 212, 213, 213a

	<i>Ingevoerd</i>	<i>In procedure</i>	<i>Moet nog beginnen</i>
Verordening inzake uitgangspunten financieel beleid en regels voor financieel beheer en inrichting financiële organisatie	94%	4%	2%
Verordening inzake externe controle op financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie (aanscherpen accountantscontrole)	95%	4%	1%
Verordening m.b.t. doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken van het college naar het collegebestuur	94%	4%	2%

## 5.6 DE REKENKAMERFUNCTIE

Een bij wet geïntroduceerde versterking van de controlerende bevoegdheden van de raad is de rekenkamer(functie). Wettelijk is bepaald dat elke gemeente voor 1 januari 2006 een rekenkamer moet hebben ingesteld. Gemeenten gaan daar op een zeer verschillende manier mee om, inmiddels heeft 26% een rekenkamerfunctie ingericht; ongeveer driekwart van de gemeenten heeft dus nog geen rekenkamerfunctie. Het aantal gemeenten met een rekenkamerfunctie is beperkt gestegen ten opzichte van het percentage van 20,3% dat bij 'De eerste klap is een daalder waard' in mei 2002 werd gemeten. Opvallend is dat kleinere gemeenten aanzienlijk minder vaak een rekenkamerfunctie hebben ingericht. Naarmate de gemeentegrootte toeneemt, zien we vaker een rekenkamerfunctie.

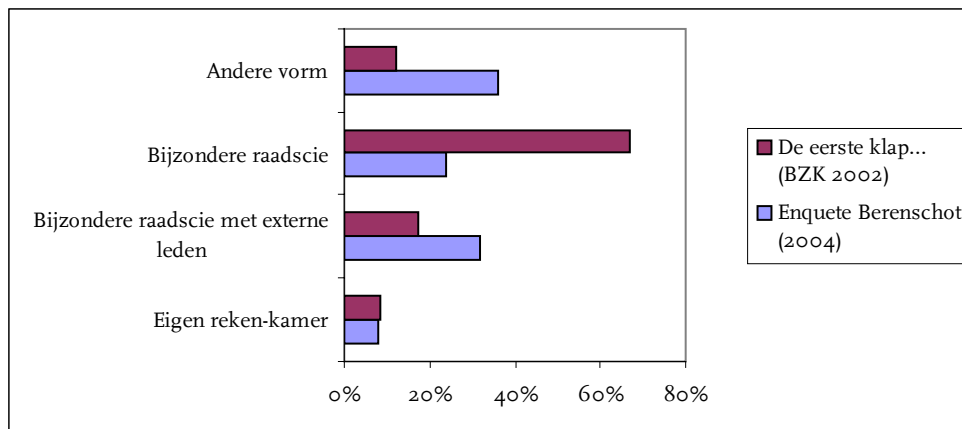
Tabel 13: Wel of geen rekenkamerfunctie

	< 10.000	10 – 20.000	20 – 50.000	>50.000
Rekenkamerfunctie in enige vorm	7%	9%	24%	71%
Geen rekenkamerfunctie	93%	91%	76%	29%

Van de gemeenten die aangeven nog geen rekenkamerfunctie te hebben, geeft 14% aan het voornemen te hebben een onafhankelijke rekenkamer te starten, 54% kiest voor een rekenkamerfunctie en 33% heeft nog geen voornemens. In deze laatste categorie valt een groot deel van de gemeenten uit de categorie tussen de 5.000 en de 10.000 inwoners. Verder is gemeentegrootte nauwelijks bepalend.

De gemeenten die wel een rekenkamerfunctie hebben kiezen voor verschillende soorten vormgeving (zie onderstaande figuur). Wat opvalt is dat bij alle gemeenten de neiging bestaat naar meer onafhankelijkheid door ook externe leden te benoemen. Deze trend lijkt zich als eerste voor te doen in de grotere gemeenten. Het gemiddeld aantal onderzoeksrapporten dat een bestaande rekenkamerfunctie afscheidt per jaar is 1,39.

Figuur 5: Bestaande vormen van rekenkamerfuncties



## 5.7 DE BEVOEGDHEDEN VAN DE BURGEMEESTER

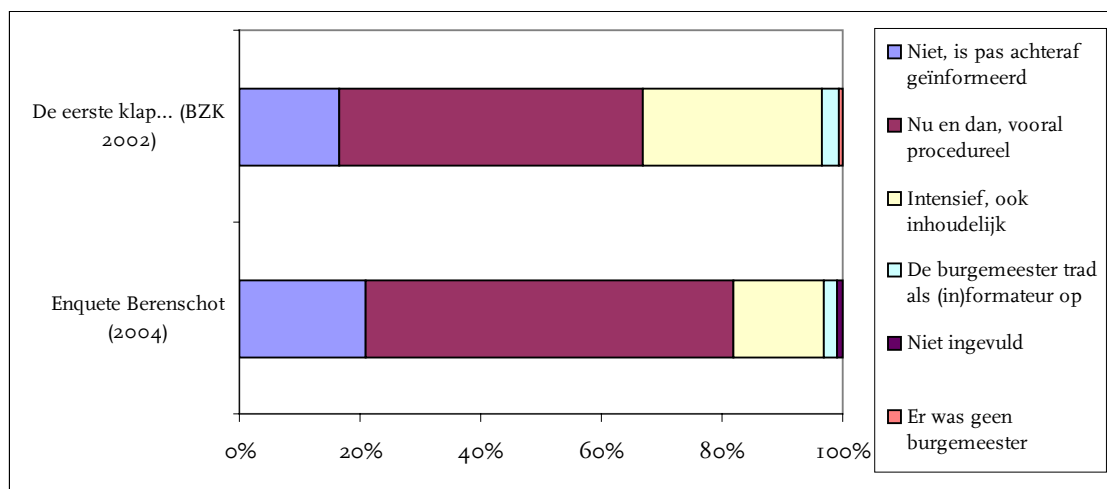
In de wet is vastgelegd dat de burgemeester als raadsvoorzitter in geval van afwezigheid vervangen zal worden door het langstzittende raadslid of een ander daartoe aangewezen lid. Deze wettelijke verplichting wordt in alle gemeenten uitgevoerd. In 39% van de gemeenten is dit het langstzittende raadslid, in 61% is daarvoor specifiek iemand aangewezen. Deze cijfers komen overeen met de resultaten van 'De eerste klap is een daalder waard'. Wel valt bij de cijfers op dat gemeentegrootte hierop een belangrijke invloed lijkt te hebben, zoals uit onderstaande tabel blijkt.

Tabel 14: Wie vervangt de burgemeester bij afwezigheid als voorzitter?

	<10.000	10 – 20.000	20 – 50.000	>50.000	>100.000	Totaal
Langstzittend raadslid	48%	59%	32%	33%	8%	41%
Daartoe aangewezen raadslid	52%	41%	68%	67%	92%	59%

Voor het eerst is in de wet vastgelegd dat de burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomst van de collegeonderhandelingen. In onze vragenlijst hebben we gevraagd in hoeverre de burgemeester werd geïnformeerd over de voortgang van de onderhandelingen. Aangezien er slechts incidenteel nieuwe collegeonderhandelingen hebben plaatsgevonden sinds 'De eerste klap is een daalder waard', hadden we geen grote verandering ten opzichte van de daar gepresenteerde cijfers verwacht. Toch blijkt uit onze cijfers in de volgende figuur dat er wel een verschuiving is opgetreden. Dit is eigenlijk alleen te verklaren uit een verschil in perceptie dat inmiddels is ontstaan, dat te maken zou kunnen hebben met de discussie rondom de gekozen burgemeester.

Figuur 6: Wijze van informeren burgemeester tijdens collegeonderhandelingen



De burgemeester had in 2004 voor het eerst de verplichting een burgerjaarverslag te presenteren (over het jaar 2003). In de praktijk blijkt dat het grootste deel van de gemeenten (94%) zich aan deze verplichting heeft gehouden. Van de burgemeesters heeft 43% ook al over 2002 een verslag gemaakt.

In hoofdstuk 10 zal het functioneren van de burgemeester nog uitgebreid aan de orde komen.

## 5.8 AMBTELIJKE ONDERSTEUNING RAAD

Om de raad te ondersteunen bij de uitvoering van al haar functies en bevoegdheden, is een recht op ambtelijke ondersteuning voor elk raadslid geïntroduceerd. In de wet is een verplichting opgenomen om in een verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning regels hieromtrent op te nemen uiterlijk een jaar na de datum van inwerkingtreding van de wet. Uit onze gegevens blijkt dat 94% van de gemeenten inmiddels een dergelijke verordening hebben ingevoerd, dat in 3% de verordening in procedure is en in nog eens 3% van de gemeenten nog aan de verordening moet worden begonnen. Ten opzichte van 'De eerste klap is een daalder waard' hebben gemeenten hier overigens wel een flinke ontwikkelslag gemaakt.

Naast dit recht dient elke gemeente ook een raadsgriffier te benoemen. Uit ons onderzoek blijkt dat elke gemeente dit inmiddels heeft gedaan. Van de griffiers komt 57% uit de eigen organisatie, 43% is dus afkomstig van buiten. Gemeentegrootte speelt daarbij geen rol. Dit spoort met het onderzoek van SGBO<sup>5</sup> naar de afkomst van griffiers. Vergeleken met 'De eerste klap is een daalder waard' van mei 2002 is het percentage van buiten 20% hoger. In hoofdstuk 9 zal de functie van griffier uitgebreid aan de orde komen.

<sup>5</sup> SGBO, Gezocht: de raadsgriffier, december 2003.

## 5.9 CONCLUSIES

Het bovenstaande richt zich uitsluitend op de formele maatregelen die verplicht of facultatief werden voorgeschreven na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur. Vanzelfsprekend is dit niet meer dan de hefboom voor de verandering van de praktijk en cultuur, die in de hierna volgende hoofdstukken aan de orde zal komen.

Het beeld dat blijft, is dat de gemeenten logischerwijze met de verplichte nummers zijn begonnen. De verordeningen en gedragscodes die gemeenten zelf moesten regelen, zijn voor een groot deel inmiddels vastgesteld. Tegelijkertijd valt op dat ondanks het wettelijk verplichte karakter van bepaalde wijzigingen, nog niet alle gemeenten ze hebben ingevoerd. Aan de andere kant valt ook op dat behoorlijk wat gemeenten nu al aan de slag zijn met wettelijke verplichtingen die pas op een later moment daadwerkelijk in werking treden. Er zijn dus duidelijk gemeenten die achterlopen en gemeenten die voorlopen. In deel 5 gaan wij uitgebreider in op de verschillende ontwikkelingsstadia waarin gemeenten zich bevinden bij de doorwerking van de dualisering.

Wat opvalt is dat gemeentegrootte een rol speelt bij de (mate van) invoering van de rekenkamer, het vormgeven van onderzoek en de vervanging van de burgemeester. Dit is echter niet het geval bij de andere wettelijke onderdelen, daar lopen de gemeenten gelijk op.

## DEEL 3: DUALISME EN HET FUNCTIONEREN VAN DE GEMEENTE

# Berenschot

## 6. ORGANISATIE EN FUNCTIONEREN VAN DE RAAD

### 6.1 INLEIDING

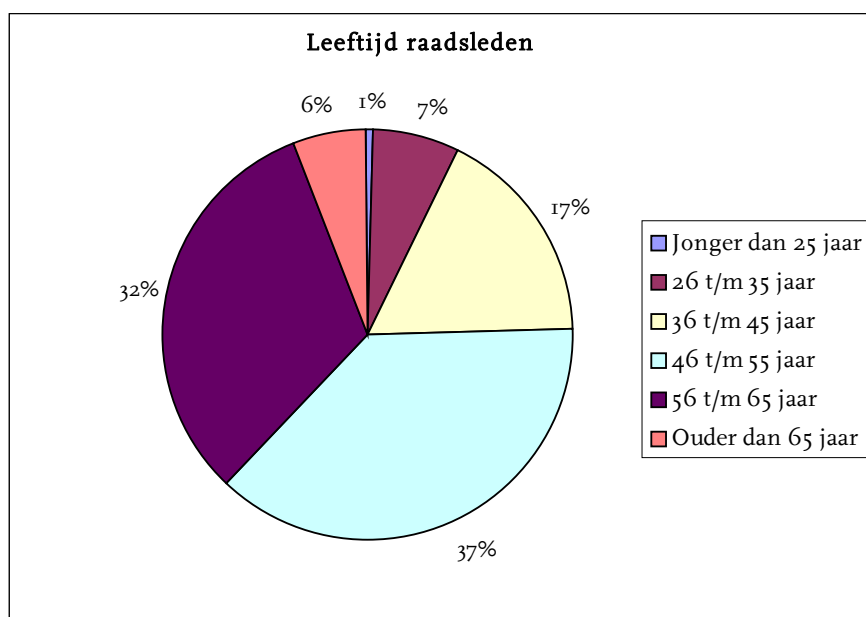
Voor de gemeenteraad betekende de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur een heroriëntatie op de vervulling van zijn primaire taken, namelijk normering vooraf en controle achteraf. Daartoe is niet alleen het wettelijke instrumentarium uitgebreid, de veranderde positie van de raad vraagt ook om een andere taakopvatting van raadsleden. Bovendien heeft de wet met diverse maatregelen gezorgd voor een ontvlechting van de rollen en functies van de raad en het college, waardoor beide profiel kregen en de lokale politiek levendiger zou moeten worden.

In dit hoofdstuk beschrijven wij de organisatie en het functioneren van de gemeenteraad in het duale bestel. Eerst gaan we in op een aantal kenmerken (het profiel) van de zittende raden. Vervolgens geven wij aan welke structuurwijzigingen uit de Wet dualisering gemeentebestuur relevant zijn voor de raad, en wat de consequenties van deze wijzigingen zijn voor het functioneren van de raad. Tegen deze achtergrond presenteren wij onze onderzoeksresultaten. We beëindigen dit hoofdstuk met conclusies over het functioneren van de raad.

### 6.2 PROFIEL

De laatste gemeenteraadsverkiezingen hebben gezorgd voor een vernieuwing in de volksvertegenwoordiging op lokaal niveau. Uit onze enquête blijkt dat bijna de helft (48%) van de raadsleden nieuw is. In het onderzoek van de Staatscommissie was 80% van de raadsleden nieuw. Voor een verandering van profiel heeft dat echter niet gezorgd. Het gemiddelde raadslid is een man tussen de 46 en 55 jaar.

Figuur 7: Leeftijd raadsleden



# Berenschot

Ook de structuurkenmerken van de raad zijn nauwelijks veranderd. Anno 2004 kent een gemiddelde gemeenteraad 6 à 7 politieke partijen. Dit was vóór de verkiezingen ook zo. De zetelverdeling tussen coalitie- en oppositiepartijen is eveneens niet wezenlijk veranderd: gemiddeld bezetten de coalitiepartijen zo'n 11 - 15 zetels en de oppositiepartijen 6 - 10 zetels.

Het merendeel van de raadsleden (74%) verricht betaalde werkzaamheden naast het raadslidmaatschap, ongeveer evenveel als in 2000. Van de raadsleden is 46% werkzaam in de private sector; 37% is werkzaam bij de (semi-)overheid. In 2000 waren die percentages 40% respectievelijk eveneens 37%. De vernieuwing heeft ook in dit opzicht niet voor een verandering gezorgd.

Tabel 15: Kenmerken raadsleden in 2000 en 2004

	2000 ( <i>Staatscommissie</i> )	2004 ( <i>Berenschot</i> )
Verricht betaald werk	76%	74%
Tijdsbesteding werk per week	37,5 uur	36,3 uur
Tijdsbesteding raadswerk	13,8 uur	14,7 uur
Aantal jaar raadslid	6,1 jaar	6,3 jaar

Het aantal uren dat raadsleden besteden aan het raadswerk neemt toe met gemeentegrootte, variërend van ongeveer 10 uur per week in kleine gemeenten tot meer dan 25 uur in de grootste gemeenten. De meeste raadsleden (75%) besteden maximaal 20 uur per week aan het raadswerk. In 2000 was dat ongeveer een even groot deel (78%).

## 6.3 VERANDERINGEN ALS GEVOLG VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR

### 6.3.1 Veranderingen op het gebied van structuur

Zoals in hoofdstuk 5 al zichtbaar werd, heeft de Wet dualisering gemeentebestuur een aantal structuurmaatregelen geïntroduceerd om de positie van de raad te versterken. De belangrijkste structuurwijzigingen voor de raad noemen we hierna. Een volledig overzicht van structuurwijzigingen staat in de bijlagen van dit rapport.

Structuurwijzigingen:

- Instelling raadspresidium.
- Verandering van het commissiestelsel.
- Duaal instrumentarium:
  - Recht van initiatief
  - Recht van amendement
  - Recht van interpellatie
  - Moties

- Mondeling vragenrecht
- Schriftelijk vragenrecht
- Recht van onderzoek.

## 6.3.2 Veranderingen in het functioneren

In hoofdstuk 1 gaven wij al aan dat de structuurwijzigingen mede bedoeld zijn als hefboom om veranderingen in het functioneren, de cultuur en de werkwijze van de lokale democratie te bevorderen. Deze veranderingen in het functioneren zijn in de wet minder expliciet benoemd dan de structuurwijzigingen. Op basis van het beoogde effect van de wet - vergroten van de vitaliteit en herkenbaarheid van de lokale democratie - kunnen we echter wel een aantal veronderstellingen formuleren ten aanzien van de gewenste richting van deze veranderingen:

- Meer en beter contact met burgers en maatschappelijke organisaties. Tegen de achtergrond van de beoogde effecten van de wet (vergroten vitaliteit en herkenbaarheid lokale democratie), veronderstellen wij dat de dualisering mede zou moeten leiden tot meer en beter contact met burgers en maatschappelijke organisaties. Daarnaast zouden de kaderstellende en controlerende rol van raden belangrijker moeten worden. Gegevens over de tijdsbesteding van raadsleden, geven een indicatie van de mate waarin dit bereikt wordt.
- Raadspresidium. Door het instellen van het presidium zouden de gemeenteraden meer invloed krijgen op de gang van zaken in de raad. Het aantal gemeenten dat een presidium heeft ingesteld, geeft een indicatie van de mate waarin de raden gebruikmaken van deze invloed. Ook de manier waarop de presidia hun taken invullen, is relevant om te bepalen op welke manier de raden gebruikmaken van deze mogelijkheid om invloed uit te oefenen.
- Commissiestelsel. Ten aanzien van het commissiestelsel geeft de Wet dualisering gemeentebestuur de raden meer mogelijkheden om zelf invloed uit te oefenen op de instelling, de indeling en samenstelling van commissies. Doordat wethouders niet langer lid zijn van raadscommissies, worden deze commissies meer een instrument van de raad, en minder een instrument van het college. Wij veronderstellen dat een raad die werkt volgens de bedoelingen van de wet, zelf bepalend is bij de indeling en samenstelling van raadscommissies en deze commissies ook al vroeg in het politieke proces een rol laat spelen (kaderstellen).
- Duaal instrumentarium. Ten aanzien van het duale instrumentarium veronderstellen wij dat naarmate de raad meer gebruikmaakt van deze instrumenten, zij meer gedualiseerd functioneert.
- Raadsvergaderingen. Ten slotte veronderstellen we op basis van de beoogde effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur dat raadsvergaderingen levendiger worden en minder voorspelbaar zijn, en zichtbaar maken waar het lokale politieke debat over gaat.

## 6.4 ONDERZOEKSRESULTATEN

### 6.4.1 Taken van de raad: tijdsbesteding en belang

Het raadswerk is onder te verdelen in verschillende activiteiten. In onze enquête hebben we gevraagd hoeveel tijd raadsleden relatief besteden aan onderdelen van hun takenpakket. Deze verdeling geeft een indicatie van het belang dat raadsleden toedelen aan activiteiten.

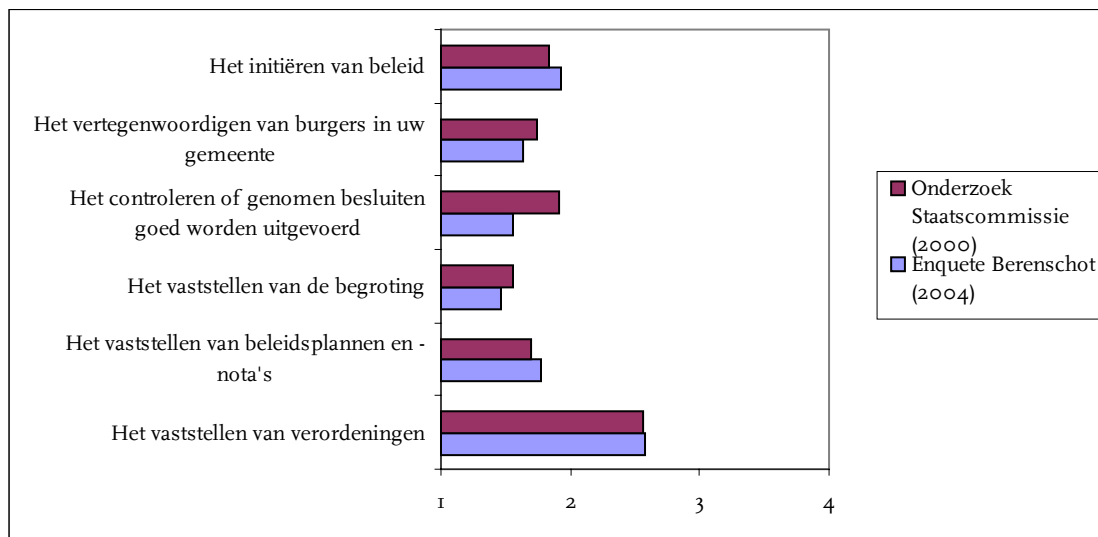
Tabel 16: Tijdsbesteding van raadsleden in 2000 en 2004

<i>Activiteiten</i>	<i>2000 (Staatscommissie)</i>	<i>2004 (Berenschot)</i>
Vorbereidende activiteiten	22%	25%
Activiteiten die te maken hebben met de gemeenteraad	14%	15%
Activiteiten die te maken hebben met raadscommissies	20%	19%
Activiteiten die te maken hebben met de fractie	15%	16%
Activiteiten die te maken hebben met mijn politieke partij	7%	7%
Activiteiten die te maken hebben met contacten met individuele burgers of maatschappelijke organisaties	13%	14%
Overig	8%	5%
Totaal	100%	100%

Het grootste deel van de tijd van raadsleden gaat zitten in raadgerelateerde activiteiten, terwijl relatief de minste tijd wordt besteed aan activiteiten die te maken hebben met de volksvertegenwoordigende functie. De primaire focus was en is het gemeentehuis. De invoering van het dualisme heeft aan die tijdsbesteding tot op dit moment nauwelijks iets veranderd.

In de tijdsbesteding van raadsleden zijn nauwelijks verschillen te zien met de periode voor de dualisering. Overeenkomstig de bedoelingen van de wet mag echter worden verwacht dat niet alleen de tijdsbesteding, maar ook de rolopvatting van raadsleden is veranderd, in de zin dat meer belang wordt gehecht aan de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. In onze enquête hebben wij raadsleden gevraagd hoe belangrijk zij bepaalde taken vinden.

Figuur 8: Belang taken gemeenteraad, gemiddelde score  
(1 = zeer belangrijk, 4 = niet erg belangrijk)



Raadsleden onderkennen het belang van die aspecten die thuishoren in een dualistisch bestuursmodel. Zij hechten aan het vaststellen van verordeningen minder belang dan aan de andere aspecten van het raadswerk. Dit is opvallend, omdat de bevoegdheid tot het stellen van regels niet alleen een wezenlijke functie van de volksvertegenwoordiging is, maar ook een typisch element van het dualistische bestuursmodel.

Het stellen van regels is immers een belangrijk instrument om de bestuursbevoegdheid van het college (vooraf) te normeren (dit gebeurt meestal echter niet via verordeningen die weinig meer zijn dan een juridische vertaling van beleidsafspraken). Het algemene beeld dat uit de enquête naar voren komt, wijkt slechts in geringe mate af van de situatie in 2000. Kennelijk hebben de invoering van de wet en de vernieuwing van raadsleden in het lokale bestuur niet geleid tot andere percepties van raadsleden over de belangrijke aspecten van hun werk. Alleen de controle op het goed uitvoeren van genomen besluiten is minder geworden. Een verklaring voor deze lagere prioriteit is moeilijk te geven. Overigens geven raadsleden in andere vragen uit de enquête wel aan dat de kwaliteit van de kaderstellende functie en sturing door de gemeenteraad flink is verstevigd. Zie hiervoor de volgende tabel, waaruit blijkt dat met name de wethouders het hierover niet eens zijn met de raadsleden.

Tabel 17: Verandering in kwaliteit van de kaderstelling en sturing door de gemeenteraad als gevolg van de dualisering

	<i>Burgemeesters</i>	<i>Wethouders</i>	<i>Griffiers</i>	<i>Gemeente-secretarissen</i>	<i>Raadsleden</i>
(Sterk) afgenomen	27,6%	44,6%	2,4%	28%	11,2%
Gelijk gebleven	44,8%	37,8%	24,1%	48,4%	39,9%
(Sterk) toegenomen	27,6%	17,6%	63,5%	23,6%	48,8%

De mate waarin raadsleden belang hechten aan het vertegenwoordigen van de burgers in hun gemeente, verschilt overigens sterk tussen coalitie- en oppositiepartijen. Dit blijkt uit de volgende tabel.

Tabel 18: Belang dat door raadsleden gehecht wordt aan het vertegenwoordigen van burgers

	<i>Coalitie-fractie</i>	<i>Oppositie-fractie</i>	<i>Totaal</i>
Zeer belangrijk	44,7%	58,3%	49,5%
Belangrijk	43,2%	31,5%	39,1%
Tamelijk belangrijk	10,6%	6,5%	9,1%
Niet erg belangrijk	1,5%	3,7%	2,3%

*Citaat: 'Succesvolle invoering van het dualisme valt en staat echter met de wijze waarop lokaal invulling wordt gegeven aan de nieuwe rolopvatting.'* (Evaluatie Borne)

Bovenstaande opvattingen worden nog eens aangevuld door gegevens over de vraag of de raadsleden door de dualisering meer ruimte hebben gekregen om hun volksvertegenwoordigende rol te vervullen. Hierover zijn de raadsleden (en griffiers) zelf veel positiever dan de andere betrokken partijen. Met name gemeentesecretarissen en wethouders zijn hier relatief negatief over.

Tabel 19: Ruimte voor invulling van de volksvertegenwoordigende rol door raadsleden, volgens verschillende respondentgroepen

	<i>Burgemeesters</i>	<i>Wethouders</i>	<i>Griffiers</i>	<i>Gemeente-secretarissen</i>	<i>Raadsleden</i>
(Sterk) afgenomen	16,4%	28,4%	7,2%	21,7%	13,5%
Gelijk gebleven	51,7%	46,9%	48,6%	60,2%	49,8%
(Sterk) toegenomen	31,9%	24,7%	44,2%	18%	36,6%

## 6.4.2 Tijdsbesteding aan externe contacten

De externe oriëntatie van raadsleden komt tot uiting in de manier waarop ze hun volksvertegenwoordigende rol uitoefenen. Door de ontvlechting van raad en college, zou deze volksvertegenwoordigende rol versterkt moeten worden. Raadsleden vinden deze rol belangrijk, 50% geeft zelfs het oordeel 'zeer belangrijk'. Onze enquêteresultaten laten echter zien dat hun tijdsbesteding aan deze rol niet of nauwelijks veranderd is.

In het onderzoek van de Staatscommissie werd gemeten dat raadsleden gemiddeld 13% van de tijd die ze aan het raadswerk besteden, invullen met contacten met burgers en maatschappelijke organisaties. Uit onze enquête blijkt dat 22% van de raadsleden minder dan 10% van z'n tijd besteed aan dergelijke contacten en dat 49% van de raadsleden tussen de 10 en 19% van z'n tijd aan dergelijke contacten besteed. Met andere woorden: 71% van de raadsleden besteed minder dan 20% van z'n raadstijd aan externe contacten.

Uit de regiobijeenkomsten en groepsgesprekken blijkt overigens dat er bij raadsleden verschil in beleving bestaat over de vraag of de dualisering heeft geleid tot meer of minder tijd voor contacten met burgers. Voor sommige raadsleden heeft dualisering als prikkel gewerkt, waardoor de raad zichzelf bijvoorbeeld uitnodigt bij vergaderingen van verenigingen of maatschappelijke instellingen. Andere gemeenteraadsleden geven aan dat ze meer tijd nodig hebben om stukken te lezen en veel met elkaar bezig zijn, waardoor er minder tijd overblijft voor de contacten met burgers (die dan kennelijk worden beschouwd als sluitpost).

## *Invulling en waardering van externe contacten*

Raadsleden zijn redelijk tevreden over hun contacten met burgers en maatschappelijke organisaties. Het gemiddelde cijfer dat zij zichzelf geven over de mate waarin zij contacten onderhouden met burgers en maatschappelijke organisaties en de mate waarin zij op de hoogte zijn van en rekening houden met de opvattingen van deze partijen is een 6,3, zo blijkt uit de enquêteresultaten. Burgemeesters en met name wethouders zijn minder tevreden over de invulling van deze activiteiten door raadsleden. De griffiers delen het oordeel van de raadsleden en zijn daarmee meer tevreden dan de overige groepen.

Tabel 20: Gemiddelde rapportcijfers voor elk van de onderstaande elementen:

<i>Gemiddeld rapportcijfers</i>	<i>Raadsleden</i>	<i>Burgemeester s</i>	<i>Wethouders</i>	<i>Griffiers</i>
<i>Contacten tussen raadsleden en burgers</i>				
Mate waarin raadsleden contacten onderhouden	6,0	5,8	5,4	6,5
Mate waarin raadsleden op de hoogte zijn van opvattingen	6,2	6,3	5,6	6,7
Mate waarin raadsleden rekening houden met opvattingen	6,3	6,7	6,2	6,8
Mate waarin raadsleden contacten onderhouden met groepen (georganiseerde) burgers	6,4	5,9	5,8	6,6
<i>Contacten tussen raadsleden en lokale instellingen en organisaties</i>				
Mate waarin raadsleden contacten onderhouden	6,3	6,1	5,7	6,5
Mate waarin raadsleden op de hoogte zijn van opvattingen	6,4	6,4	5,8	6,7
Mate waarin raadsleden rekening houden met opvattingen	6,3	6,5	6,0	6,7

### *Rode draad uit zelfevaluaties*

Het dualisme wordt in verschillende zelfevaluaties gezien als een klassiek veranderingsproces waarvan de start onvermijdelijk gepaard gaat met een intern gerichte oriëntatie. Het blijkt dat de raad het vooral nog erg druk met zichzelf en met het college heeft. De volksvertegenwoordigende rol van de raad heeft daardoor onvoldoende aandacht gekregen. Gemeenten zijn zich echter bewust dat dit niet te lang mag duren en dat de energie nu naar buiten moet om de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol goed in te kunnen vullen.

Wat vinden raadsleden belangrijk in hun contacten met burgers en maatschappelijke organisaties? Uit onderstaande tabel blijkt dat een grote meerderheid van raadsleden contacten met burgers over raadsbesluiten beoordeelt als (zeer) belangrijk. Er is een klein nuanceverschil zichtbaar tussen enerzijds het verkrijgen van inzicht en anderzijds het uitleggen van besluiten; deze laatste categorie wordt door iets minder raadsleden - maar nog steeds een grote groep als (zeer) belangrijk ervaren.

# Berenschot

Tabel 21: Mate van belangrijkheid in contacten met burgers en maatschappelijke organisaties.

	<i>(Zeer) belangrijk</i>	<i>Tamelijk belangrijk</i>	<i>Niet erg belangrijk</i>
Inzicht krijgen in opvattingen over raadsbesluiten	95%	5%	1%
Inzicht krijgen in de effecten van besluiten	91%	8%	0%
Uitleggen of rechtvaardigen van besluiten	80%	18%	1%

## 6.4.3 Raadspresidium

Een ruime meerderheid van de gemeenten (67%) heeft na de verkiezingen voor het eerst een raadspresidium ingesteld. Uit de opgave van griffiers blijkt dat in een kwart van de gemeenten al een raadspresidium of iets dergelijks (zoals een seniorenconvent) bestond. In 8% van de gemeenten bestaat geen raadspresidium. Deze resultaten zijn min of meer gelijk aan de bevindingen uit 'De eerste klap is een daalder waard'.

Gemeenten zijn vrij in de samenstelling van het presidium. Deze varieert dan ook. De burgemeester en de griffier (met adviserende stem) hebben vrijwel altijd zitting in het presidium (in 94% van de gemeenten) en in veel gevallen ook alle fractievoorzitters (in 66% van de gemeenten). In het presidium worden inhoudelijke en/of procedurele afspraken gemaakt. De belangrijkste taak betreft agendabepaling.

Tabel 22: Taken presidium

<i>Taken raadspresidium</i>	<i>%</i>
Conceptbepaling agenda raad	86%
Conceptbepaling raadscommissies	37%
Afstemming agendapunten raad- en raadscommissies	44%
Overige inhoudelijke taken	33%
Overige procedurele taken	87%

Overigens zijn er ook gemeenten (23% van het totaal) die een agendacommissie hebben ingesteld, in enkele gevallen naast maar meestal in plaats van een presidium. Het verschil tussen het presidium en de agendacommissie is dat de agendacommissie vaker bestaat uit de burgemeester, de griffier en de voorzitters van de raadscommissies en zich nadrukkelijk uitsluitend met de agenda bezighouden.

## 6.4.4 Commissiestelsel

Een belangrijk onderdeel van de organisatie van het lokale bestuur is het commissiestelsel. In de gemeentelijke praktijk wordt van oudsher veelvuldig gebruikgemaakt van de mogelijkheid om commissies in te stellen. Met de Wet dualisering gemeentebestuur is het commissiestelsel aangepast. Het nieuwe stelsel kent raadscommissies, bestuurscommissies, adviescommissies en deelraden. De raad en het college hebben ieder de mogelijkheid om eigen commissies in te stellen. Wethouders en de burgemeester kunnen geen lid meer zijn van door de raad ingestelde commissies en omgekeerd.

# Berenschot

Raadscommissies kunnen op verschillende manieren worden ingedeeld. In hoofdstuk 5 is het een en ander opgenomen over het aantal raadscommissies dat na de verkiezingen nog bestaat. In de Handreiking Commissies in het duale stelsel wordt aangegeven dat het clusteren van thema's en onderwerpen naar een commissies voordelen heeft boven het volgen van de portefeuillevverdeling over het college. Het bevordert de mogelijkheid van een integrale benadering van vraagstukken en kan het aantal commissies verminderen. Deze aanwijzing is door de meeste gemeenten opgevolgd. In het onderzoek 'De eerste klap is een daalder waard' bleek al dat slechts in een klein aantal gemeenten (toen: 17%) de indeling in commissies één-op-één de verdeling van portefeuilles volgt. In de meeste gemeenten (toen: 40%) staat de indeling van commissies los van de verdeling van portefeuilles.

Deze tendens heeft zich nog sterker voortgezet. Uit ons onderzoek blijkt dat in 66% van de gemeenten de indeling in commissies geheel onafhankelijk is van de portefeuillevverdeling. Dit wordt bevestigd door gemeentesecretarissen, die aangeven dat het werkkterrein van commissies in de meeste gevallen zodanig is afgebakend dat commissies veelal te maken hebben met meer dan één portefeuillehouder. In 13% van de gemeenten wordt de portefeuillevverdeling overigens wel gevolgd.

Omdat wethouders geen lid meer kunnen zijn van door de raad ingestelde commissies, zijn - zo blijkt uit onze enquête - in alle gemeenten afspraken gemaakt over de aanwezigheid van wethouders in raadscommissies. In 59% van de gemeenten is afgesproken dat wethouders altijd aanwezig mogen zijn in raadscommissies, terwijl in 40% van de gemeenten is afgesproken dat per commissievergadering wordt bezien of wethouders al dan niet worden uitgenodigd. Als in een commissie vragen zijn aan het college, dan worden deze in ongeveer tweederde van de gevallen hoofdzakelijk beantwoord door de bestuurder(s); in ongeveer een vijfde van de gemeenten door bestuurders én ambtenaren.

Bij de agendavorming voor raadscommissies spelen presidium of agendacommissie en de voorzitters van de commissies een doorslaggevende rol. Volgens burgemeesters en raadsleden is daarnaast het college een invloedrijk orgaan bij de agendavorming, terwijl griffiers voor zichzelf een belangrijke rol zien weggelegd. Raadsleden, burgemeesters en griffiers zijn over de agendavorming doorgaans tevreden.

Raadscommissies worden in de regel voor het eerst ingeschakeld in het stadium van voorbereiding waar (alleen) ambtelijke stukken voorhanden zijn (in 61% van de gemeenten). In 34% van de gemeenten komt de commissie voor de eerste maal aan bod op het moment dat het college een conceptraadsvoorstel voorlegt. Vóór de invoering van het dualisme waren deze percentages 43% respectievelijk 67%, een teken dat - in lijn met het dualisme - commissies in een eerder stadium betrokken zijn bij beleidsvorming en minder dan voorheen slechts besluiten nemen over panklare voorstellen.

Voor burgemeesters is het belangrijk om nieuwe beleidsinitiatieven met betrekking tot de openbare orde eerst in een raadscommissie te bespreken, alvorens er mee naar buiten te treden. Sinds de invoering van het dualisme is dat belang echter wel afgenomen. 56% van de burgemeesters bespreekt initiatieven met betrekking tot de openbare orde voor in de commissie. Ten tijde van het onderzoek voor de Staatscommissie was dat nog 79%. Burgemeesters handelen daarmee in de geest van de dualisering, waarin raadscommissies de raad adviseren en niet dienen om raadsleden medeverantwoordelijk te maken.

# Berenschot

Een bijzondere categorie commissies vormen de adviescommissies die de raad kan instellen. Adviescommissies adviseren de raad over algemeen verbindende voorschriften of voorgenomen beleid. De onafhankelijk van deze commissies moet zijn gewaarborgd. Ten tijde van het onderzoek 'De eerste klap is een daalder waard' functioneerde in 54% van de gemeenten (nog) geen adviescommissies. Deze achterstand is inmiddels ingehaald. Op dit moment bestaan in 23% van de gemeenten geen formele adviescommissies. In 43% van de gemeenten zijn de adviescommissies die aan het college adviseren (opnieuw) ingesteld door het college; in 18% van de gemeenten adviseren alle adviescommissies de raad.

## 6.4.5 Het duale instrumentarium van de raad

Om de positie van de gemeenteraad te versterken heeft de Wet dualisering gemeentebestuur het instrumentarium dat de raad ter beschikking staat wettelijk vastgelegd en uitgebreid. Het betreft onder andere het recht van initiatief van ieder raadslid (art. 147a eerste lid) en het recht van amendement van ieder raadslid (art. 147b); twee instrumenten om inhoud te geven aan de kaderstellende rol van de raad. Daarnaast zijn belangrijk het recht van interpellatie van de raad (art. 155, tweede lid), het mondelinge en schriftelijke vragenrecht (art. 155, eerste lid); instrumenten in het kader van de controlerende rol. Een nieuw instrument in dat verband is het expliciete recht van onderzoek (art. 155a-155c).

Het indienen van moties is een algemeen instrument in het kader van zowel de kaderstellende als de controlerende rol.

In onze enquête onder griffiers hebben wij gevraagd hoe vaak de raad van genoemde nieuwe instrumenten in de huidige zittingsperiode gebruik heeft gemaakt.

Tabel 23: Aantal keren dat instrumenten gebruikt zijn

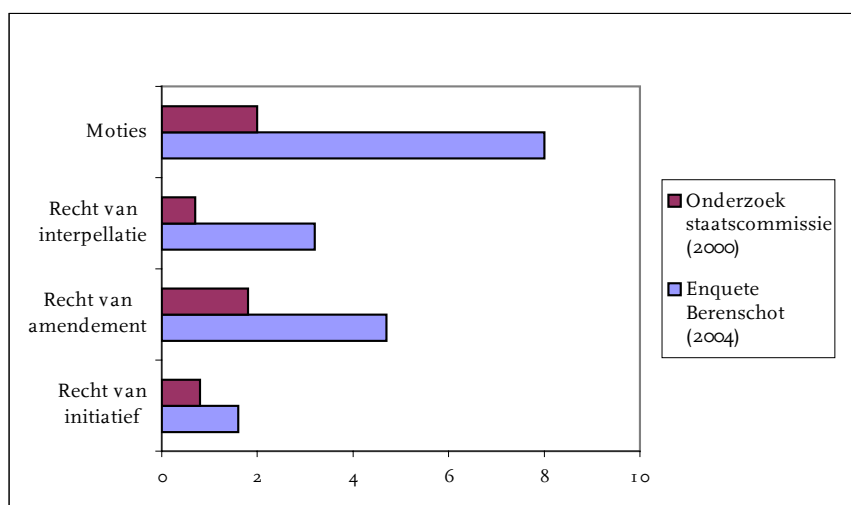
	<i>0 keer</i>	<i>1-10 keer</i>	<i>&gt; 10 keer</i>
Recht van initiatief	19%	73%	5%
Recht van amendement	5%	40%	49%
Recht van interpellatie	53%	42%	0%
Moties	2%	38%	53%
Mondeling vragenrecht	11%	24%	48%
Schriftelijk vragenrecht	5%	49%	38%
Recht van onderzoek	88%	10%	0%

Aan raadsleden is eveneens gevraagd hoe vaak zij, als persoon, gebruik hebben gemaakt van het gebruik van bovengenoemde instrumenten (met uitzondering van het recht op onderzoek, dat een raadsaangelegenheid is). Deze vragen zijn dus op een ander niveau gesteld: aan de griffiers is gevraagd naar de gehele raad, bij raadsleden naar hun individuele gedrag. Hieruit blijkt dat raadsleden in verschillende gemeenten, ongeacht de grootte van de gemeente, vrijwel even actief zijn.

Een gemiddeld raadslid heeft de huidige zittingsperiode 1,6 keer een initiatiefvoorstel opgesteld (bij het onderzoek van de Staatscommissie in 2000: 0,8 keer), 4,7 keer een amendement ingediend (in 2000: 1,8 keer) en 3,2 maal een interpellatie aangevraagd (in 2000: 0,7 keer). Gemiddeld heeft een raadslid in de huidige periode bijna 8 moties ingediend (in 2000: 2), 6 schriftelijke vragen gesteld en 10 mondelinge (voor 2000 onbekend).

De gegevens uit onze enquête wijken dus sterk af van het onderzoek dat in 2000 in opdracht van de Staatscommissie is verricht: raadsleden zeggen thans veel actiever te zijn in het gebruik van de verschillende instrumenten. Ook uit de regiobijeenkomsten en de groeps gesprekken komt dit beeld naar voren. Dit beeld past in een dualistische bestuursmodel en is een beoogd effect van de wet. Onderstaande grafiek vat de opvallendste uitkomsten samen.

Figuur 9: Aantal keren dat gemiddeld raadslid instrumenten heeft gebruikt in huidige zittingsperiode



Wanneer aan raadsleden wordt gevraagd hoe tevreden zij zijn over de *frequentie* waarmee zij gebruikmaken van de instrumenten, ontstaat nogal een vlak beeld: instrumenten worden naar het oordeel van raadsleden zelf niet te veel en niet te weinig toegepast. Kennelijk bestaat er geen duidelijke norm voor de intensiteit waarmee het instrumentarium in het duale bestel zou moeten worden benut. De toepassing van de instrumenten is daarnaast ook sterk afhankelijk van de inhoud en de opstelling van het college. Wat wel opvalt is dat het recht van initiatief ook volgens raadsleden nog te weinig wordt gebruikt. Blijkbaar worstelen raadsleden met hun kaderstellende rol, die ze wel graag willen maar slechts beperkt invullen.

Tabel 24: Tevredenheid van raadsleden over frequentie van gebruik van instrumenten

<i>Tevredenheid over frequentie gebruik</i>	<i>Veel te vaak</i>	<i>Te vaak</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Te weinig</i>	<i>Veel te weinig</i>
Recht van initiatief	0%	2%	38%	38%	18%
Recht van amendement	3%	5%	63%	21%	6%
Recht van interpellatie	0%	5%	46%	27%	14%
Moties	6%	15%	62%	15%	3%
Mondeling vragenrecht	7%	16%	56%	12%	5%
Schriftelijk vragenrecht	7%	16%	53%	20%	3%
Recht van onderzoek (enquête)	0%	0%	34%	19%	12%
Recht van onderzoek (overig)	0%	0%	38%	18%	12%

Over de toepassing zelf zijn raadsleden over het algemeen neutraal tot tevreden, zoals blijkt uit de volgende tabel.

Tabel 25: Tevredenheid over de toepassing van instrumenten

<i>Tevredenheid over toepassing</i>	<i>Zeer tevreden</i>	<i>Tevreden</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Ontevreden</i>	<i>Zeer ontevreden</i>
Recht van initiatief	1%	23%	45%	18%	4%
Recht van amendement	3%	38%	43%	13%	1%
Recht van interpellatie	1%	19%	54%	12%	3%
Moties	2%	47%	37%	12%	2%
Mondeling vragenrecht	2%	37%	33%	19%	6%
Schriftelijk vragenrecht	2%	35%	37%	18%	4%
Recht van onderzoek (enquête)	2%	13%	34%	13%	5%
Recht van onderzoek (overig)	5%	15%	29%	10%	6%

## 6.4.6 Raadsvergaderingen

Om zicht te krijgen op het functioneren van de gemeenteraad hebben we in onze enquête de griffiers gevraagd naar de frequenties en duur van vergaderingen, zowel vóór als na de laatste gemeenteraadsverkiezingen.

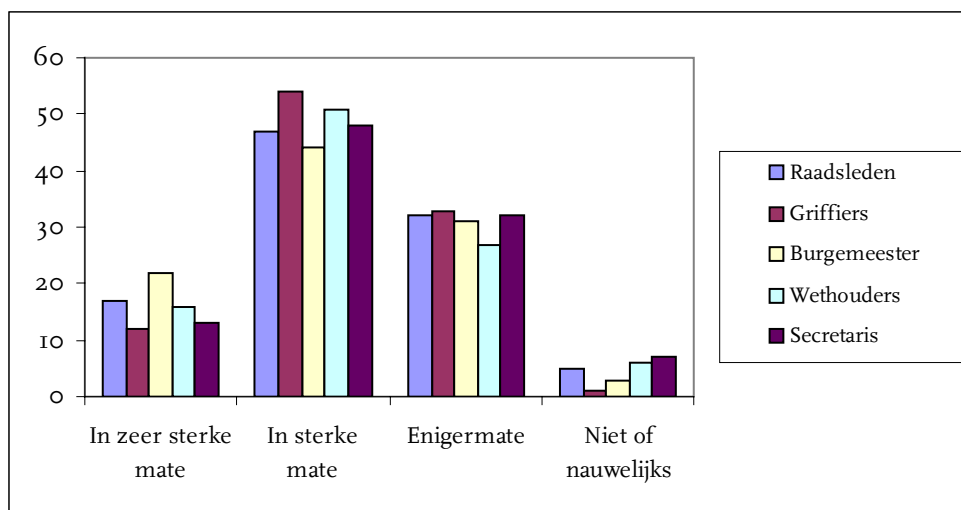
Tabel 26: Frequentie en duur van raadsvergaderingen voor en na de verkiezingen van 2002

	<i>Vóór de verkiezingen</i>	<i>Na de verkiezingen</i>
<i>Gemiddeld aantal vergaderingen</i>		
Aantal raadsvergaderingen per maand	1	1
Aantal commissievergaderingen per maand	2-5	2-5
Aantal fractievergaderingen per maand	2-5	2-5
<i>Gemiddelde duur van vergaderingen</i>		
Duur raadsvergaderingen in minuten	164 minuten	167 minuten
Duur commissievergaderingen in minuten	146 minuten	159 minuten
Duur fractievergaderingen in minuten	132 minuten	134 minuten

Een wezenlijke verandering in het formele functioneren van de raad is niet zichtbaar. Het aantal vergaderingen is niet toe- of afgenomen, de gemiddelde duur van vergaderingen is, afgaand op de feitelijke gegevens die griffiers aandragen, sinds de invoering van de wet iets toegenomen. Raadsleden hebben daarvan een wat ander beeld, met name wat hun ervaringen met commissievergaderingen betreft. Van de raadsleden geeft 43% aan dat de duur van raadsvergaderingen (sterk) is toegenomen, terwijl 17% meent dat deze (sterk) is afgenomen; 51% van de raadsleden zegt dat de duur van commissievergaderingen (sterk) is toegenomen, terwijl slechts 8% vindt dat deze (sterk) is afgenomen. Kennelijk zijn er flinke verschillen tussen gemeenten en tussen respondentgroepen als het gaat om de (perceptie van de) vergadertijd van commissies en raad.

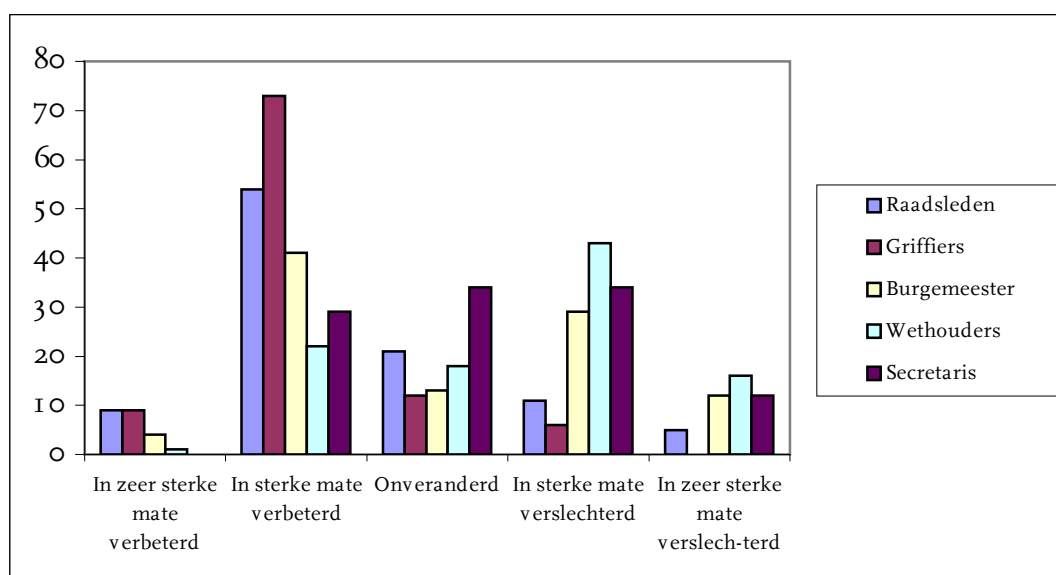
Hoewel grote veranderingen niet direct tastbaar zijn, ervaren onze respondenten wel degelijk een grote verandering. Wanneer aan hen wordt gevraagd de mate van invloed van de Wet dualisering gemeentebestuur op het functioneren van de raad aan te geven, dan geven de meeste respondenten - ongeveer in gelijke mate - aan dat de wet het functioneren van de raad in (zeer) sterke mate heeft beïnvloed.

Figuur 10: Mate van invloed Wet dualisering gemeentebestuur op functioneren van de raad



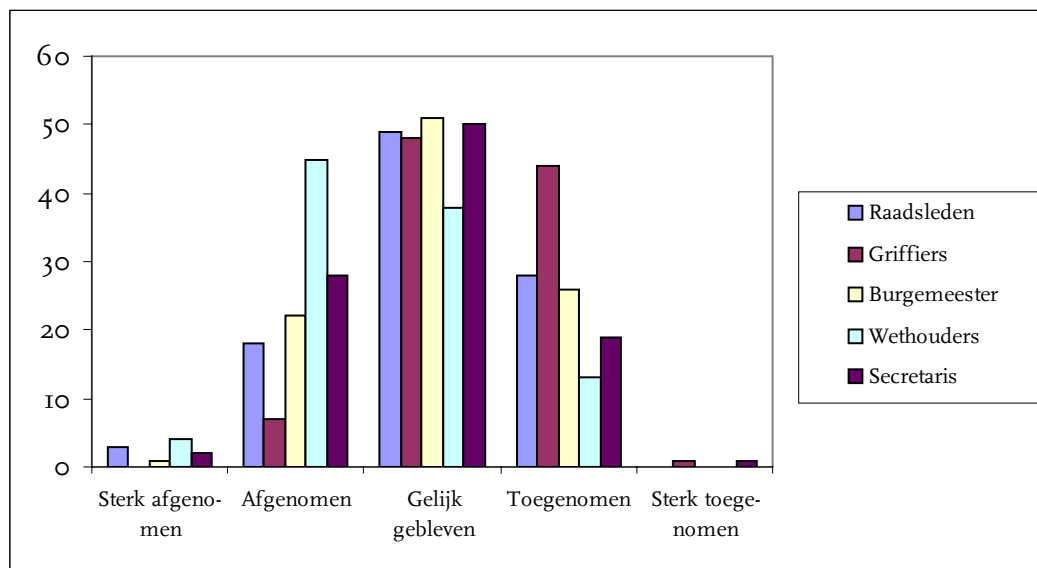
De waardering van de effecten van de wet op het functioneren van de raad is echter heel wisselend. Griffiers en raadsleden zijn het meest positief.

Figuur 11: Waardering effecten Wet dualisering gemeentebestuur op functioneren van de raad



Wanneer naar de inhoudelijke kwaliteit van het debat in de raad en commissies wordt gekeken, dan is een soortgelijk patroon zichtbaar, hoewel wat minder scherp. Van alle doelgroepen geeft een groot deel aan dat de kwaliteit gelijk is gebleven. Griffiers en raadsleden geven, in lijn met hun eerdere oordeel, vaker aan dat de kwaliteit is toegenomen, terwijl wethouders vaker een kwaliteitsverslechtering zien.

Figuur 12: Waardering van de invloed van de Wet dualisering gemeentebestuur op de inhoudelijke kwaliteit van het debat



### *Rode draad zelfevaluatie*

De onderlinge discussie tussen raadsleden c.q. fracties onderling is en blijft lastig in de praktijk. Het vragen stellen aan het college blijft dominant en het debat vindt nog te veel via het college plaats. Dit wordt soms ook veroorzaakt door de opstelling in de raadszaal.

## 6.5 CONCLUSIES

Met de laatste raadsverkiezingen is wederom een flinke vernieuwing totstandgekomen: bijna de helft van de raadsleden is nieuwkomer. Dit is vergelijkbaar met uitkomsten van eerdere onderzoeken. Voor een verandering van profiel heeft dat echter niet gezorgd, structurele kenmerken van de raad zoals het aantal politieke partijen in de raad en de verhouding tussen coalitie en oppositiepartijen zijn nauwelijks veranderd. Ook de beoordeling door raadsleden van wat in hun takenpakket van belang is, is aan weinig verandering onderhevig.

# Berenschot

Aan het begin van dit hoofdstuk hebben we een aantal veronderstellingen geformuleerd ten aanzien van de gewenste richting van de veranderingen in het functioneren van de raad. Ten aanzien van deze veronderstellingen zijn de volgende conclusies op zijn plaats:

- Meer en beter contact met burgers en maatschappelijke organisaties: Er is nog niet veel veranderd in de externe oriëntatie van de raad. Dit beeld komt naar voren uit de enquête en wordt bevestigd in de regiobijeenkomsten en de groeps gesprekken. De primaire focus was en is het gemeentehuis en het lijkt erop dat in de eerste periode na de invoering van de dualiseringsmaatregelen de energie vooral intern gericht is geweest. Het grootste deel van de tijd van raadsleden gaat zitten in raadgegerelateerde activiteiten, terwijl relatief de minste tijd wordt besteed aan activiteiten die te maken hebben met de volksvertegenwoordigende functie. De invoering van het dualisme heeft aan die tijdsbesteding nauwelijks iets veranderd.
- Raadspresidium: Een ruime meerderheid van de gemeenten heeft na de verkiezingen voor het eerst een raadspresidium ingesteld, dat vooral een agendabepalende rol heeft. Bijna een kwart van de gemeenten werkt met een agendacommissie in plaats van een presidium. De mogelijkheid om een presidium in te stellen wordt dus ruim benut, maar de reikwijdte van het presidium lijkt zich vooralsnog te beperken tot agenda-aangelegenheden.
- Commissiestelsel: Commissies zijn steeds vaker onafhankelijk van de portefeuilleverdeling. Wij interpreteren dit als een indicatie dat de raad een duidelijker eigen stempel drukt op de samenstelling en indeling van commissies. Ook het feit dat commissies in toenemende mate in een vroeg stadium van het politieke proces worden ingeschakeld, wijst op een grotere invloed van de raad via het commissiestelsel.
- Duaal instrumentarium: Raadsleden maken actiever dan vóór de invoering van de wet gebruik van het hun ter beschikking staande instrumentarium. Dit beeld past in een dualistisch bestuursmodel en is een beoogd effect van de wet. Over de toepassing van de instrumenten zijn raadsleden zelf over het algemeen neutraal tot tevreden.
- Raadsvergaderingen: Een wezenlijke verandering in het algehele functioneren van de raad is niet zichtbaar. Zowel het aantal vergaderingen als de gemiddelde duur van vergaderingen is sinds de invoering van de wet niet toe- of afgenomen. Door betrokkenen wordt echter wel een grote verandering ervaren. De meeste betrokkenen geven aan dat de wet in (zeer) sterke mate het functioneren van de raad heeft beïnvloed. De waardering van de effecten van de wet op het functioneren van de raad is echter heel wisselend. Griffiers en raadsleden zijn het meest positief en wethouders zijn het minst positief. Wanneer we kijken naar de inhoudelijke kwaliteit van het debat in de raad en commissies, dan is een soortgelijk patroon zichtbaar, hoewel wat minder scherp. Van alle doelgroepen geeft een groot deel aan dat de kwaliteit gelijk is gebleven. Griffiers en raadsleden geven, in lijn met hun eerdere oordeel, vaker aan dat de kwaliteit is toegenomen, terwijl wethouders vaker een kwaliteitsverslechtering zien.

*Citaat: 'Het kaderstellen blijkt niet eenvoudig voor de raad. Toch hoeft daar niet zo moeilijk over te worden gedaan. Het is niets meer dan het maken van een vertaalslag van de signalen van de burgers naar beleidsontwikkeling. Niet alle signalen moet vertaald worden. Soms is er sprake van incidenten of is er al beleid over het onderwerp.' (Evaluatie Nederweert)*

# Berenschot

## 7. POSITIE EN FUNCTIONEREN VAN DE WETHOUDERS

### 7.1 INLEIDING

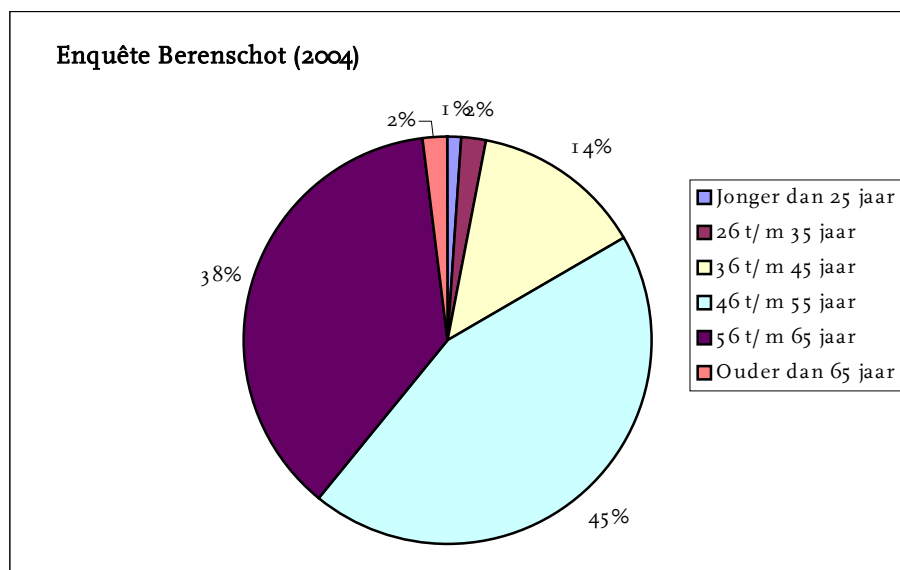
In dit hoofdstuk geven we weer hoe het college functioneert onder het dualisme. De focus ligt daarbij op de wethouders; de burgemeester en de relatie tussen college en raad komen in volgende hoofdstukken aan de orde. Met de invoering van de dualisering kwam een aantal belangrijke wijzigingen voor wethouders tot stand. Een bekende wijziging is dat wethouders geen deel meer uit mogen maken van de gemeenteraad en dat het mogelijk is wethouders van buiten de raad in het college op te nemen. Deze en andere aspecten komen aan de orde in het vervolg van dit hoofdstuk. Waar mogelijk leggen we daarbij verbanden tussen het uitgebreide onderzoek dat voor dit rapport is verricht en eerder onderzoek.

We gaan allereerst in op het profiel van de wethouder. Vervolgens geven we aan welke structuurwijzigingen uit de Wet dualisering gemeentebestuur voor het college van belang zijn, en welke veranderingen in het functioneren van het college beoogd werden. Vervolgens gaan we in op de onderzoeksresultaten, waarbij we ingaan op het duale instrumentarium, de organisatie van het college, het functioneren van wethouders en de wijze waarop zij zelf de veranderingen als gevolg van de dualisering waarderen. Ten slotte formuleren wij een aantal conclusies.

### 7.2 PROFIEL

Om een beeld te krijgen bij de colleges die de gemeenten van Nederland besturen geven we hier de achtergronden van de colleges en deze bestuurders. Zoals in hoofdstuk 5 al is geconstateerd, heeft 24% van de gemeenten ten minste één wethouder van buiten de raad.

Figuur 13: Leeftijd wethouders



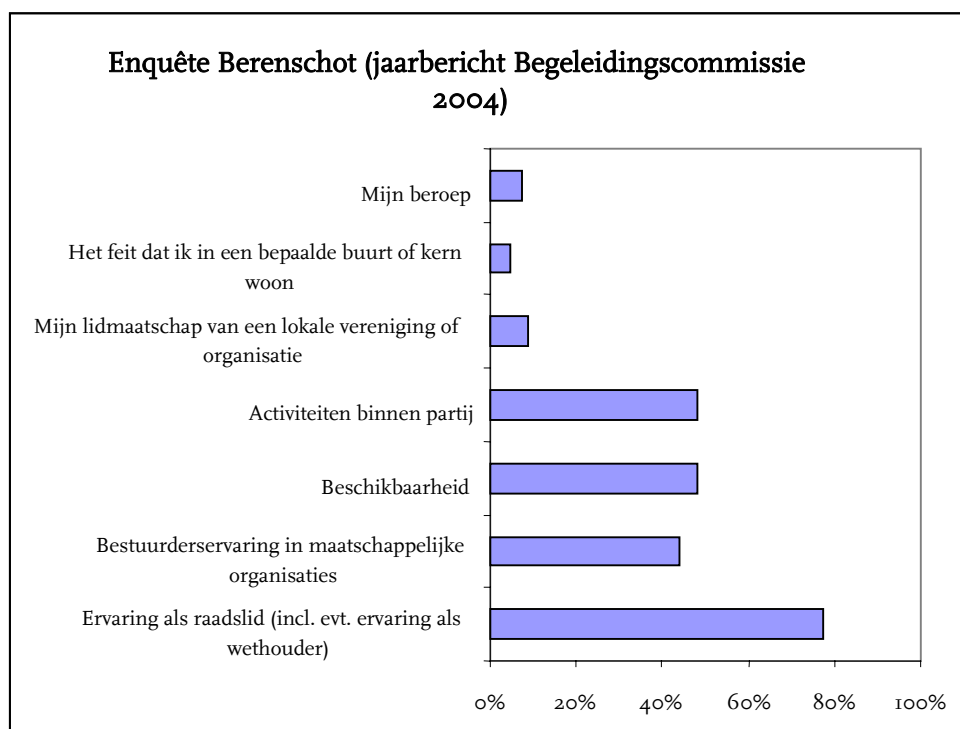
Van de wethouders is 86% mannelijk en 14% vrouwelijk. In bovenstaande figuur zien we ook een sterke oververtegenwoordiging van 46 t/m 65 jarigen in de wethouderspopulatie.

# Berenschot

Door sommige observatoren van de lokale politiek is de veronderstelling geuit dat als gevolg van de dualisering een groot aantal bestuurders in 2002 zijn functie zou opgeven. Uit onze gegevens blijkt dat 52,8% van de wethouders ook voor 2002 al wethouder was. Hier is dus inderdaad sprake van een flinke bestuurdersvernieuwing, of dit te wijten is aan de komst van het dualisme of dat andere factoren hierbij een rol spelen hebben wij niet kunnen vaststellen.

De Staatscommissie heeft de wethouders gevraagd naar hun overwegingen om wethouder te worden. Uit een vergelijking van deze gegevens met gegevens van ons onderzoek voor het 2<sup>e</sup> Jaarbericht van de Vernieuwingsimpuls blijkt dat er weinig veranderd is in de overwegingen voor rekrutering: dezelfde overwegingen spelen in dezelfde mate een rol. Het enige duidelijke verschil is dat beschikbaarheid volgens de wethouders een grotere rol is gaan spelen. Overigens geldt voor de gehele groep van wethouders dat 85% raadslid is geweest voordat hij of zij wethouder werd. Dergelijke ervaring blijkt dus inderdaad zwaar te tellen.

Figuur 14: Overwegingen om wethouder te worden



Het is opvallend te zien dat wethouders steeds vaker geen betaald werk verrichten (72%). Op dit vlak is duidelijk sprake van een toename vergeleken bij het onderzoek van de Staatscommissie (59%). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het vak van wethouder de laatste jaren meer tijd vergt; welke rol de dualisering hierin speelt is niet vast te stellen.

Tabel 27: Beroepsmatige achtergrond wethouders met betaald werk naast wethouderschap

	<i>Enquête Berenschot</i>	<i>Onderzoek Staatscommissie</i>
Werkzaam bij (semi)overheid	48%	44%
Werkzaam bij maatschappelijke organisatie	15%	10%
Werkzaam in private sector	26%	31%
Anders	11%	15%

Overigens is duidelijk te zien dat naarmate de grootte van de gemeente toeneemt de wethouder minder vaak betaald werk ernaast doet. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat in gemeenten met meer dan 18.000 inwoners fulltime wethouders kunnen worden aangesteld. In de enquête hebben we verder gevraagd naar de hoeveelheid uren die wethouders aan betaald werk besteden. Hoewel het aantal wethouders dat betaald werk doet is afgenomen, neemt het gemiddeld aantal uren dat wethouders betaald werk verrichten naast hun wethouderschap licht toe ten opzichte van het onderzoek uit 2000. Overigens blijkt uit de cijfers dat het aantal uren dat aan betaald werk wordt besteed omgekeerd evenredig is aan de gemeentegrootte: hoe groter de gemeente, hoe kleiner het aantal uren betaald werk naast het wethouderschap. Dit patroon was er ook al bij het onderzoek van de Staatscommissie.

Tabel 28: Tijdsbesteding aan betaald werk naast wethouderschap

<i>Aantal uren</i>	<i>Enquête Berenschot</i>	<i>Onderzoek Staatscommissie</i>
0-9	15%	19%
10-19	19%	27%
20-29	39%	27%
20-39	9%	21%
> 40	15%	6%

## 7.3 VERANDERINGEN ALS GEVOLG VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR

### 7.3.1 Veranderingen op het gebied van structuur

De bijlage van dit rapport bevat een overzicht van de structuurwijzigingen die horen bij de invoering van het dualisme. Hierna belichten we de structuurwijzigingen die vooral voor wethouders van belang zijn:

- Wethouders maken geen deel meer uit van de raad en van raadscommissies.
- Wettelijke bestuursbevoegdheden zijn overgedragen aan het college.
- Het college heeft een actieve informatieplicht naar de raad.
- Het is wettelijk mogelijk geworden om personen van buiten de raad en ook buiten de gemeente tot wethouder te benoemen.

## 7.3.2 Veranderingen in het functioneren van wethouders

De dualisering heeft tot doel om de herkenbaarheid en de vitaliteit van de lokale democratie te bevorderen. Naast bovengenoemde expliciet geformuleerde wijzigingen als gevolg van de dualisering, beoogt de wet ook wijzigingen aan te brengen in het functioneren van het college. Voor de wethouders betekent de invoering van de dualisering een meer afgezonderde positie: de functies en rollen van raad en college worden ontvlecht, de afstand tussen college en raad wordt vergroot en de positie van de burgemeester wordt versterkt. Daartegenover staat een duidelijker rol voor het college als geheel. Tegen deze achtergrond formuleren wij in aanvulling op de meetbare structuurwijzigingen de volgende veronderstellingen over gewenste veranderingen in het functioneren van wethouders.

- Dagelijks bestuur sterker op uitvoering gericht. Nu wethouders geen deel meer uitmaken van de raad, zullen zij meer tijd besteden aan de uitvoering en het college en minder aan het voorbereiden van activiteiten met de gemeenteraad. Ook in hun oriëntatie zullen zij zich meer gaan richten op het college en minder op de gemeenteraad.
- Portefeuilleverdeling. Met een dagelijks bestuur dat sterker op uitvoering is gericht, ligt het voor de hand om de portefeuilleverdeling in het college en de inrichting van de ambtelijke organisatie op elkaar af te stemmen.
- Achtergrond wethouders. In het licht van de doelstelling om de herkenbaarheid van de lokale democratie te bevorderen zal op lokaal niveau gestreefd worden naar een meer herkenbare en meer diverse achtergrond bij wethouders.

## 7.4 ONDERZOEKSRESULTATEN

### 7.4.1 Organisatie

#### *Vergaderingen en agenda's*

Colleges vergaderen over het algemeen nog steeds iets meer dan eenmaal per week dus gemiddeld iets meer dan 5 keer per maand. In een dergelijke vergadering wordt een agenda afgehandeld via besluitvorming. Het aantal agendapunten in een collegevergadering is gemiddeld 31. Ten tijde van het onderzoek van de Staatscommissie was dit 27.

Van de 31 agendapunten wordt over 22 punten een besluit genomen, de rest wordt niet in besluitvormende maar bijvoorbeeld in verkennende zin besproken. Van deze 22 agendapunten wordt over 44% daadwerkelijk in het college beraadslaagd. Ten tijde van het onderzoek van de Staatscommissie was dit nog 49%. De overige punten zijn dus hamerstukken. Als het vervolgens gaat om het percentage agendapunten waarover hoofdelijk gestemd wordt, is dat niet substantieel veranderd ten opzichte van de 2,8% die bij het onderzoek van de Staatscommissie naar voren kwam.

#### *Portefeuilleverdeling*

In gemeenten kan een meer of minder nauwe samenhang bestaan tussen de portefeuilleverdeling in het college en de hoofdstructuur van de ambtelijke organisatie. In 58% van de gemeenten is dit grotendeels op elkaar afgestemd, in 42% van de gemeenten niet of nauwelijks.

# Berenschot

Verder blijkt dat het bij de grotere gemeenten aanzienlijk vaker voorkomt dat er niet of nauwelijks afstemming is tussen de portefeuillevindeling en de hoofdstructuur (in gemeenten groter dan 50.000 zelfs in 79% van de gevallen). Dit cijfer verschilt niet van het onderzoek van de Staatscommissie. De dualisering heeft hier dus geen invloed op gehad. Voor de dualisering is tevens relevant of de portefeuillevindeling aansluit op de ingestelde raadscommissies en of daarin veranderingen zijn opgetreden na 2002. Hierover werd in het vorige hoofdstuk gerapporteerd.

Naast een inhoudelijke portefeuillevindeling wordt steeds vaker ook wijkgericht gewerkt. Wijkwethouders zijn een voorbeeld van deze ontwikkeling. In 17% van de gemeenten heeft een wethouder inderdaad een geografisch deel van de gemeente onder zijn hoede. Ook hier stijgt dit percentage naarmate de gemeentegrootte toeneemt. Dit is een groei van 10% vergeleken met het onderzoek van de Staatscommissie uit 2000.

De verdeling van de portefeuilles vindt in 55% van de gemeenten in overleg tussen de raadsfracties plaats en is dus onderdeel van het formatieproces. In 43% gebeurde dit in intern overleg tussen de toekomstige collegeleden (2% vulde de vraag niet in). Ten tijde van het onderzoek van de Staatscommissie lag de verhouding fifty-fifty. Hier lijkt een voorzichtige accentverschuiving zichtbaar waarbij het verdelen van de portefeuilles vaker een zaak van het nieuwe college is. Een dergelijke ontwikkeling zou passen bij de dualisering. In onderstaande tabel is weergegeven of de burgemeesters aanwezig waren bij deze overleggen. Uit de cijfers is niet direct af te lezen of de burgemeester nu vaker of minder vaak aanwezig was dan bij de vorige formatie, vanwege het grote aantal missende waarden uit het onderzoek van de Staatscommissie.

Tabel 29: Aanwezigheid burgemeester bij overleg over portefeuillevindeling

	<i>Enquête Berenschot</i>	<i>Onderzoek Staatscommissie</i>
Nee, nooit	35%	28%
Ja, soms	32%	23%
Ja, meestal	9%	-
Ja, altijd	22%	19%
Niet ingevuld	3%	29%
Totaal	100%	100%

## 7.4.2 Functioneren

### *Tijdsbesteding wethouders*

Gezien de maatregelen die als gevolg van de dualisering zijn geïntroduceerd om de afstand tussen raad en college te vergroten, zou verondersteld mogen worden dat op dit vlak een ontwikkeling te zien zou zijn in de tijdsbesteding. Als we naar de cijfers kijken, zien we dit in beperkte mate terug in het lagere percentage tijd dat wethouders besteden aan de raadscommissies en de fractie. Tevens is te zien dat meer aandacht wordt besteed aan de contacten met de ambtelijke organisatie en de buitenwereld. Dit zijn ontwikkelingen die zouden passen in de dualisering, echt duidelijke verschuivingen kunnen we echter (nog) niet constateren.

# Berenschot

Tabel 30: Tijdsbesteding wethouders

	<i>Enquête Berenschot (2e jaarbericht begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls)</i>	<i>Onderzoek Staatscommissie</i>
Vorbereidende activiteiten	17,6%	17%
Activiteiten met college	14,1%	14%
Activiteiten met gemeenteraad	7%	7%
Activiteiten met raadscommissies	8,1%	9%
Activiteiten die te maken hebben met de fractie	5,1%	7%
Activiteiten die te maken hebben met politieke partij	4,3%	5%
Activiteiten met ambtelijke organisatie	19,5%	18%
Contacten met burgers of maatschappelijke organisaties	15%	13%
Contacten met andere overheden	8,5%	7%
Overig	8,1%	7%

## *Rolopvatting*

In de rolopvatting van wethouders is niets veranderd ten opzichte van de meting van de Staatscommissie in 2000. Wethouders hechten in dit onderzoek waarde aan dezelfde rollen. In afnemende volgorde van belangrijkheid zijn dat:

- Uitvoeren van raadsbesluiten.
- Verantwoording afleggen aan de raad.
- Inzicht krijgen in opvattingen van burgers.
- Inzicht krijgen in effecten van maatregelen.
- Uitleggen van besluiten.
- Het vertegenwoordigen van burgers.

Deze volgorde van rollen sluit naar ons oordeel naadloos aan op de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college die met de wetgeving herbevestigd is. Het feit dat er geen verandering heeft plaatsgevonden past in het karakter van een herbevestiging.

## *Verhoudingen in het college*

De verhoudingen tussen de collegeleden worden door allerlei verschillende factoren bepaald. Persoonlijke verhoudingen zijn daarin van groot belang.

# Berenschot

Hierna zijn enkele indicatoren voor de verhoudingen binnen het college opgenomen.

- Bemoeienis collegeleden.

Als gevolg van de portefeuillevverdeling heeft ieder collegelid de verantwoordelijkheid voor enkele inhoudelijke beleidsterreinen. Tegelijkertijd wordt er collegiaal bestuurd, daarom is het interessant te bekijken in welke mate collegeleden zich met elkaars portefeuille bemoeien. 14% van de wethouders geeft aan dat anderen zich niet of nauwelijks bemoeien met hetgeen behoort tot hun portefeuille, 41,6% geeft aan dat anderen zich alleen met hun portefeuille bemoeien als het direct raakt aan hun eigen portefeuille en 45% geeft aan dat er regelmatig bemoeienis van anderen is met hun portefeuille ook al raakt het die anderen niet direct. De gemeentesecretarissen observeren echter meer bemoeienis van de portefeuillehouders met elkaar (scores van respectievelijk 6%, 35%, 58%). Burgemeesters geven daarentegen aan dat zij zelf minder bemoeienis van andere collegeleden ervaren. Een oorzaak daarvoor zal gelegen zijn in hun eigen wettelijke portefeuille. Al deze gegevens zijn vergelijkbaar met het onderzoek van de Staatscommissie en op dit vlak heeft zich dus geen duidelijke verschuiving voorgedaan als gevolg van de dualisering.

- Besluiten aan orde in voltallig college/mandatering.

Uit de enquêteresultaten blijkt dat lang niet alle besluiten in het college worden behandeld. Volgens de wethouders komt gemiddeld 65% van de besluiten aan de orde in de collegevergadering (vergelijkbaar met het onderzoek van de Staatscommissie). Navraag bij de burgemeesters leert dat dit percentage volgens hen nog lager is; gemiddeld zo'n 44%. Het feit dat niet alle besluiten in het college aan de orde hoeven te komen impliceert dat collegeleden een behoorlijke mate van ruimte hebben om zaken die tot hun portefeuille horen zelfstandig af te doen. Dit blijkt ook uit onderstaande cijfers. Interessant is dat hier geconstateerd kan worden dat de ruimte die een portefeuillehouder heeft om zaken zelf af te doen is gegroeid. Gelijktijdig wordt gesproken van een toename van de collegialiteit. Blijkbaar zijn de verhoudingen zodanig dat deze zaken hand in hand kunnen gaan.

Tabel 31: Ruimte voor zelfstandig afdoen door wethouders

	<i>Enquête Berenschot</i>	<i>Onderzoek Staatscommissie</i>
Geen ruimte	6%	5%
Enige ruimte	64%	78%
Veel ruimte	29%	17%
Zeer veel ruimte	1%	0%

- Invloed burgemeester op collegebesluiten.

Volgens de wethouders speelt de burgemeester een volwaardige maar geen dominante rol in het college en heeft hij een behoorlijke mate van invloed op de besluiten die worden genomen. De burgemeesters zelf geven dat ook aan. Bij de vraag hoe vaak het in deze collegeperiode is voorgekomen dat hun stem doorslaggevend is geweest, geeft 54% aan dat dit geen enkele keer is gebeurd. Slechts 7% geeft aan dat dit 5 of meer keer het geval is geweest. Deze verhoudingen passen in het beeld van de burgemeester dat door een meerderheid van de respondenten wordt geschetst als een boven de partijen staande verbinder met een eigenstandige positie.

Opvallend is verder dat de invloed van de burgemeester zowel volgens hemzelf als volgens de wethouders wel is toegenomen ten opzichte van het onderzoek van de Staatscommissie.

- Minderheidsstandpunt.

86,1% van de wethouders geeft aan dat er binnen het college ruimte is voor een minderheidsstandpunt. Vergeleken met de meting van de Staatscommissie is dat een stijging van 2,7%. Interessant is dat 92% van de gemeentesecretarissen en de burgemeesters aangeeft dat er volgens hen ruimte is voor een minderheidsstandpunt. Overigens valt op dat slechts 74% van de gemeentesecretarissen in gemeenten groter dan 50.000 inwoners aangeeft dat er ruimte is voor een minderheidsstandpunt.

### 7.4.3 Waardering van veranderingen in het functioneren van het college

Een wezenskenmerk van de Nederlandse colleges van burgemeesters en wethouders is de collegiale besluitvorming die zelfs wettelijk is vastgelegd. In de praktijk varieert de mate van collegialiteit echter in aanzienlijke mate. De variabelen die in de voorgaande paragraaf zijn genoemd onder verhoudingen in het college zijn hiervan feitelijke indicatoren. In het onderzoek hebben we ook gevraagd hoe de collegialiteit in het college wordt gewaardeerd vergeleken met de situatie voor de dualisering.

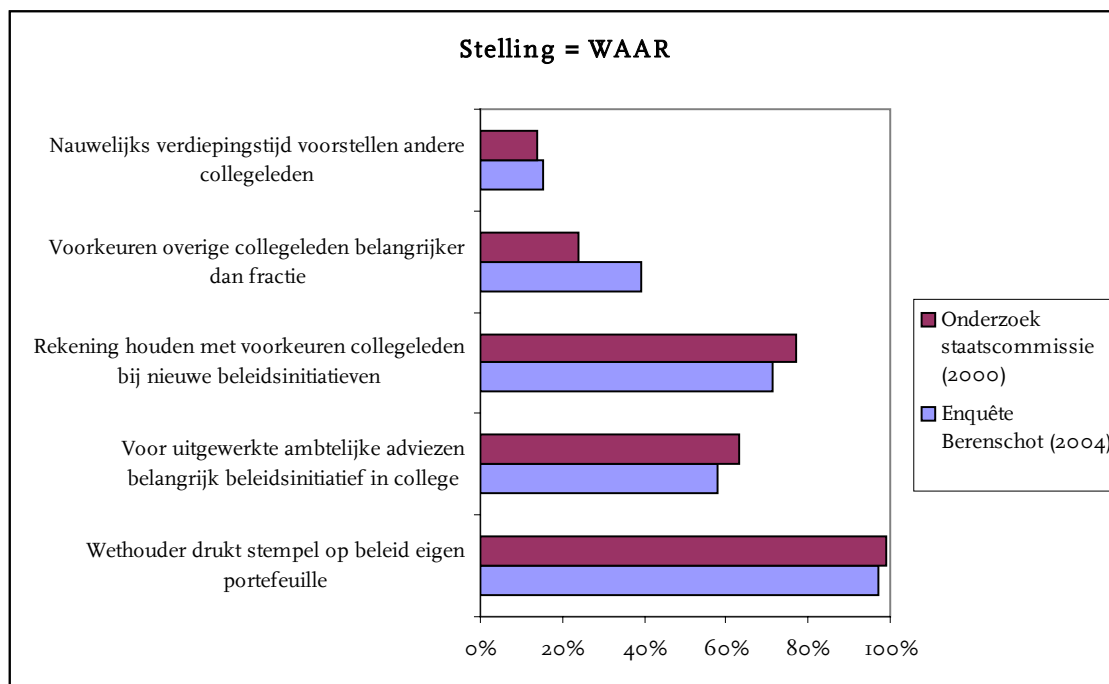
Uit deze cijfers blijkt dat alle doelgroepen aangeven dat er een beweging gaande is naar een sterkere mate van collegialiteit. Uitgaande van de gedachte dat als gevolg van de dualisering in zekere mate een eenheid van zowel college als raad ontstaat past deze ontwikkeling in de dualisering. Dit blijkt ook uit het feit dat een gebrek aan collegialiteit een van drie hoofdproblemen was die de Staatscommissie en het kabinet signaleerden.

Tabel 32: Ontwikkelingen in collegialiteit volgens verschillende respondentgroepen

	<i>Burgemeesters</i>	<i>Wethouders</i>	<i>Gemeente- secretarissen</i>	<i>Griffiers</i>	<i>Raadsleden</i>
Sterk afgenomen	2%	1%	0%	1%	2%
Afgenomen	6%	5%	8%	12%	9%
Gelijk gebleven	67%	52%	75%	64%	66%
Toegenomen	22%	34%	16%	22%	19%
Sterk toegenomen	3%	8%	1%	1%	2%
Niet ingevuld	0%	0%	0%	0%	2%

Zoals uit het bovenstaande ook blijkt, zijn er dus vele verschillende invloedsverhoudingen binnen het college en bestaan er ook flinke verschillen in cultuur tussen colleges. Om die reden zijn in de enquête een aantal meer specifieke stellingen aan wethouders voorgelegd over de verhoudingen binnen het college. De verschillen met de eerdere meting door de Staatscommissie zijn klein. Slechts op de vraag of de voorkeuren van andere collegeleden belangrijker zijn dan die van de fractie is een stijging van 15% te zien. Deze ontwikkeling kan worden geduid als iets dat bij de dualisering past, aangezien dit een aanknopingspunt is voor het veronderstellen van meer collegialiteit en meer afstand tussen fractie en wethouder. Juist omdat ook andere enquêteresultaten (zie hierboven en de vorige paragraaf) in deze richting wijzen mag worden verondersteld dat het hier niet om een sociaal wenselijk antwoord gaat.

Figuur 15: Percentage wethouders dat het eens is met genoemde stellingen



Verder hebben we aan verschillende groepen functionarissen uit het lokaal bestuur gevraagd hoe zij de aantrekkelijkheid van het wethouderschap waarden. Wat daarbij opvalt, is dat raadsleden in de gemeenten tussen de 10.000 en 20.000 inwoners aanzienlijk lager scoren dan de andere respondenten als het gaat om de aantrekkelijkheid van het wethouderschap. Ook hier komt het eerder in algemene zin geschetste beeld terug dat de leden van het college de veranderingen als gevolg van de dualisering negatiever waarden dan dat de griffiers en de raadsleden dat doen.

Tabel 33: Ontwikkelingen in aantrekkelijkheid van het wethouderschap

	<i>Burgemeesters</i>	<i>Wethouders</i>	<i>Gemeentesecretarissen</i>	<i>Griffiers</i>	<i>Raadsleden</i>
Sterk afgenomen	16%	10%	14%	4%	8%
Afgenomen	63%	46%	66%	53%	41%
Gelijk gebleven	19%	34%	17%	37%	37%
Toegenomen	1%	9%	2%	6%	12%
Sterk toegenomen	1%	2%	1%	0%	1%

Verder hebben we - vanuit de veronderstelling dat dit iets zegt over de positie die het college inneemt in de dualisering - de respondenten gevraagd een typering te geven van de instelling van het college bij plenaire raadsdebatten. Hier valt op dat de leden van het college (inclusief de gemeentesecretaris) van mening zijn dat zij in het gros van de gevallen open en flexibel het debat voeren. Het college vindt zichzelf dus open en flexibel terwijl de griffiers en de raadsleden in aanmerkelijk mindere mate deze mening zijn toegedaan. Het adagium 'where you sit, is where you stand' gaat dus in dit geval op. Dat geldt ook als we de scores van de raadsleden van dichterbij bekijken.

De coalitiefracties zijn namelijk veel vaker dan de oppositie van mening dat het college flexibel (52% vs. 22%) en open (65% vs. 35%) is.

Tabel 34: Opstelling van het college in plenaire raadsdebatten

	<i>Stelling = WAAR</i>				
	Burgemeesters	Wethouders	Gemeente-secretarissen	Griffiers	Raadsleden
Het college flexibel	81%	90%	81%	58%	42%
Het college star	17%	9%	19%	41%	57%
Het college open	84%	95%	84%	68%	54%
Het college gesloten	16%	4%	16%	31%	45%

#### 7.4.4 Ambtelijke ondersteuning

De ambtelijke organisatie is als gevolg van de dualisering nog directer onder de aansturing van het college geplaatst. In de wet komt dit vooral tot uiting door een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de benoeming van de gemeentesecretaris en andere hoofdambtenaren van de raad naar het college. Door vragen die door de Staatscommissie in haar onderzoek zijn gesteld nu te herhalen, proberen we vast te stellen of ook in de verhouding tussen het college en de ambtelijke organisatie een verandering is opgetreden.<sup>6</sup>

#### *Contact*

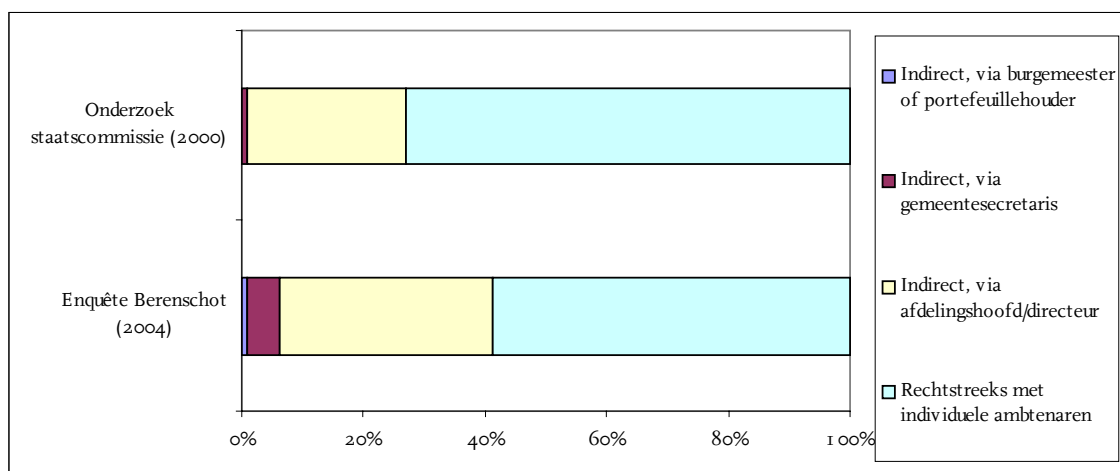
Interessant is dat wethouders volgens eigen opgave minder direct contact lijken te hebben met ambtenaren, terwijl onder invloed van de sterkere nadruk op uitvoering door het college juist verwacht zou kunnen worden dat er meer contact is tussen college en ambtenaren. Er is sprake van een flinke afname vergeleken met de meting van de Staatscommissie in 2000. In onderstaande tabel zijn de cijfers weergegeven. Verder valt op dat gemeentesecretarissen aangeven dat het percentage dat direct contact heeft nog lager is en dat het ambtelijk management in sterkere mate als tussenpersoon optreedt.

De burgemeester geeft aan iets vaker direct contact te hebben maar ook vaker de gemeentesecretaris in te schakelen (ook vaker dan afdelingshoofden/directeuren). Dit hangt waarschijnlijk samen met zijn wettelijke portefeuille en zijn integrale verantwoordelijkheid. Overigens is het niet met zekerheid vast te stellen of de daling van het directe contact te maken heeft met de invoering van de dualisering. Ook andere factoren kunnen een rol spelen, zoals bijvoorbeeld toegenomen aandacht voor de aansturing van de ambtelijke organisatie en de positionering van het management daar in.

---

<sup>6</sup> In hoofdstuk 9 gaan we dieper in op de ambtelijke organisatie.

Figuur 16: Aard van contact tussen wethouders en ambtenaren



De dualisering heeft geen effect gehad op het karakter van het contact tussen collegeleden en ambtenaren. Dat wordt door een zeer grote meerderheid geassocieerd als redelijk informeel.

### Werkverdeling

In de enquête hebben we de burgemeesters en de wethouders ook gevraagd zich te buigen over een aantal stellingen met betrekking tot de werkverdeling tussen henzelf en de ambtelijke organisatie:

Tabel 35: Percentage wethouders en burgemeesters dat het eens is met onderstaande stellingen (tussen haakjes staan de percentages uit het onderzoek van de Staatscommissie)

	Stelling is WAAR	
	Burgemeesters	Wethouders
De werkzaamheden van het ambtelijk apparaat betreffen voornamelijk het uitwerken van ideeën van mij en in mindere mate het op eigen initiatief formuleren van beleidsvoorstellen	7% (22%)	24% (21,9%)
Mijn rol ten opzichte van het ambtelijk apparaat is voornamelijk het goedkeuren van voorstellen van het ambtelijk apparaat	22% (15%)	15,6% (11,8%)
Ik ben zoveel tijd kwijt met het voorbereiden van raadsbesluiten dat ik te weinig tijd heb om te controleren of genomen besluiten ook correct worden uitgevoerd	13% (11%)	16,2% (15,6%)
In het algemeen komen initiatieven voor nieuw beleid vooral van het ambtelijk apparaat en niet vanuit de raad	77% (63%)	74,2% (58,2%)
Op specifieke terreinen schiet mijn kennis tekort om daadwerkelijke sturing te geven aan het ambtelijk apparaat	28% (27%)	31,8% (38%)

# Berenschot

Een aantal zaken valt op:

- Er is een duidelijke daling te bespeuren als het gaat om het percentage burgemeesters dat de eerste stelling als waar beschouwt. Blijkbaar is de ambtelijke organisatie in de ogen van de burgemeester proactiever geworden of heeft de burgemeester zijn rolopvatting aangepast. Dit zou ook het grote verschil tussen wethouders en burgemeester kunnen verklaren.
- Ook valt op dat minder wethouders dan voorheen van mening zijn dat hun kennis tekort schiet voor de aansturing van de organisatie. Het accent op hun rol en meer aandacht voor het professionaliseren daarvan zal daarmee te maken hebben.
- Verder is het opvallend dat zowel de wethouders als de burgemeester van mening zijn dat nieuwe initiatieven in toenemende mate vanuit de ambtelijke organisatie komen en niet vanuit de raad. Dit spoort niet met de dualisering waar juist de agenderende rol bij de raad is gelegd. Als we een relatie leggen tussen gemeentegrootte en de vraag of nieuwe initiatieven van beleid uit de ambtelijke organisatie of raad komen wordt duidelijk dat deze beide variabelen volgens de gemeentesecretarissen positief samenhangen. In grote gemeenten ligt het accent dus nog sterker bij de ambtelijke organisatie.

## *Rode draad uit de zelfevaluaties*

De eigen agendavorming van de raad moet verder ontwikkeld worden. Er wordt veel gereageerd op initiatieven van het college en er is weinig eigen initiatief genomen bij de agendavorming. Ondanks de oprichting van vele presidia en agendacommissies slaagt men er blijkbaar niet in echte invloed op de agenda uit te oefenen.

## 7.4.5 Instrumenten

Ook voor het college zijn verschillende instrumenten beschikbaar om de boedelscheiding tussen raad en college te markeren en de werkwijze van het college te veranderen.<sup>7</sup>

## *Delegatie bestuursbevoegdheden*

De gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden zijn per 7 maart 2002 overgedragen aan het college. Dat geldt echter nog niet voor de bevoegdheden die in medebewind op dit moment nog aan de raad zijn toebedeeld maar straks (na inwerkingtreding van het wetsvoorstel dualisering medebewindsbevoegdheden) overgaan naar het college. In gemeenten blijkt echter niet dat na de inwerkingtreding van de dualisering op grote schaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om dergelijke bevoegdheden vooruitlopend op de wetgeving van raad naar college over te dragen. 51% laat de bevoegdheden bewust nog bij de raad, 34% van de gemeenten geeft aan de delegatie al voor de verkiezingen te hebben gedaan en 15% heeft de bevoegdheden recentelijk gedelegeerd.

---

<sup>7</sup> Het collegeprogramma komt aan de orde in hoofdstuk 10.

## *Actieve informatieplicht*

In hoofdstuk 5 hebben we reeds aangegeven dat dit wetsartikel door gemeenten verschillend wordt opgepakt. In een toenemend aantal gemeenten wordt procedurele afspraken gemaakt over de vraag welke informatie op welke manier naar de raad zou moeten. Naast deze vraag over de aanwezigheid van afspraken is ook aan de gemeentesecretarissen en de griffiers gevraagd of ze tevreden zijn over de invulling van deze plicht. Bij een nadere analyse van de cijfers valt op dat de griffiers aanzienlijk kritischer zijn als het gaat om de beoordeling van de wijze van invulling van de actieve informatieplicht dan de gemeentesecretarissen. Als we ons realiseren dat de gemeentesecretaris degene is die ambtelijk verantwoordelijk is voor de invulling van deze plicht is dit niet verwonderlijk.

Tabel 36: Tevredenheid over actieve informatieplicht

	<i>Zeer tevreden</i>	<i>Tevreden</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Ontevreden</i>	<i>Zeer ontevreden</i>	<i>Niet ingevuld</i>
Gemeentesecretarissen	8%	62%	23%	0%	0%	7%
Griffiers	2%	43%	27%	25%	2%	0%

Raadsleden hebben soms het gevoel dat het college alle beschikbare informatie over de 'schutting' gooit en dat ze daarmee in ieder geval voldoen aan de actieve informatieplicht. Raadsleden zwemmen daardoor vervolgens in de informatie en geven aan behoefte te hebben aan informatie die beter aansluit op de behoefte. Anderen geven aan dat het college de raad van meer informatie mag voorzien. Hieruit blijkt ook dat het college en de raad aan het zoeken zijn naar de juiste hoeveelheid en vorm waarin de actieve informatieplicht vervuld wordt. Hierop komen we in hoofdstuk 9 terug.

### *Rode draad uit de zelfevaluaties*

De actieve informatieplicht kan nog verder verbeterd worden. In veel gemeenten dondert het college nog een grote hoeveelheid - vaak voor de raad ongeschikte - stukken over de schutting. Dit draagt niet echt bij aan een goede invulling van de controlerende rol door de raad. In een aantal gemeenten zijn afspraken gemaakt tussen raad en college hoe het college de raad dient te informeren. In andere gemeenten is echter bewust gekozen geen afspraken te maken en het een bestuurlijke verantwoordelijkheid van de wethouder te laten.

## 7.5 CONCLUSIES

In algemene zin lijkt er binnen het college niet bijzonder veel te zijn veranderd. Dit sluit aan bij het beeld dat er op het eerste gezicht als gevolg van de dualisering vooral een veranderopgave bij de raad ligt. De samenstelling van het college is niet sterk veranderd en ook de verhoudingen binnen het college zijn niet substantieel veranderd. De belangrijkste verschillen zitten in de komst van de wethouder van buiten en de toename van collegialiteit. Het college lijkt sterker op elkaar georiënteerd te raken. Dit laatste was overigens ook een doelstelling van de dualisering, de Staatscommissie en het kabinet hadden het gebrek aan collegialiteit immers als probleem geformuleerd.

# Berenschot

Wanneer we terugkijken naar de geformuleerde veronderstellingen aan het begin van dit hoofdstuk, kunnen we de volgende conclusies trekken:

- Dagelijks bestuur sterker gericht op uitvoering: Uit de tijdsbesteding van wethouders valt af te leiden dat wethouders meer aandacht besteden aan contacten met wethouders en de ambtelijke organisatie en de buitenwereld, maar er is echter (nog) geen duidelijke verschuiving zichtbaar te constateren. Wel blijkt uit ons onderzoek dat de wethouders zich in hun oriëntatie meer zijn gaan richten op het college en dat de collegialiteit is toegenomen. Het uitvoeren van raadsbesluiten wordt nog steeds als een belangrijke taak ervaren.
- Portefeuilleverdeling: Verder valt op dat de afstand tussen collegeleden en de ambtelijke organisatie groter is geworden en dat het management vaker als buffer fungeert. De portefeuilleverdeling en de ambtelijke organisatie zijn bij een kleine meerderheid van de gemeenten op elkaar afgestemd.
- Achtergrond wethouders: Om een meer herkenbare en diverse achtergrond bij wethouders te bewerkstelligen, is de mogelijkheid geboden om wethouders van buiten de raad te benoemen. In 24% van de gemeenten is ten minste één wethouder van buiten de raad afkomstig.

Wat verder duidelijk wordt is dat vooral waar het gaat om het profiel van de wethouder de gemeentegrootte van invloed is. Gemeentegrootte blijkt verder echter geen grote verklarende waarde te hebben. Als het bijvoorbeeld gaat om het functioneren en de relatieve tijdsbesteding van de wethouder blijkt deze variabele niet van doorslaggevend belang. Wethouders in kleine gemeenten doen hun werk dus niet op een substantieel andere manier dan wethouders in grotere gemeenten.

Toch geeft een ruime meerderheid van de respondenten (uit alle doelgroepen) aan dat de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in sterke mate of zelfs in zeer sterke mate invloed heeft op het functioneren van de wethouders. Tegelijkertijd geven de respondenten - gevraagd naar de effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur op het functioneren van de wethouders - aan dat er negatieve effecten zijn opgetreden. Daarbij zijn de raadsleden en de griffiers daarover milder dan de burgemeesters, de gemeente-secretarissen en de wethouders zelf.

Uit het 2e jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls blijkt dat wethouders in het algemeen niet positief zijn over hun rol en positie in het dualistische stelsel. Het lijkt er sterk op dat veel wethouders de dualisering vooral zien als een bedreiging van hun positie. Daardoor lijkt men soms blind voor de kansen die dualisering biedt voor een verbetering van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Zij vinden de raad lastig en zijn bovendien somber gestemd over het functioneren van de raad. Wethouders hebben niet de regie over de verandering en spreken hun ergernis uit over de huidige politieke verhoudingen. Er is echter ook een groep wethouders die veel minder moeite heeft met de verandering. 'Wethouders die op de oude manier doorgaan als autocratisch bestuurder komen bij een kritische raad in de problemen', aldus een wethouder. In groepsgesprekken en regiobijeenkomsten is de veronderstelling naar voren gekomen dat met name de langer zittende wethouders - van voor de dualisering - moeite zouden hebben met de veranderingen. Ons onderzoeksmateriaal biedt geen duidelijke basis voor deze veronderstelling.

# Berenschot

De combinatie van deze twee feiten - de inschatting dat dualisering veel invloed heeft op de wethouder en de negatieve waardering van de verandering door de wethouders - leidt ons tot de conclusie dat ook het college een slag te maken heeft. Het gaat dan vooral om de interactie met de raad, het zoeken naar nieuwe verbindingen en de inrichting van het beleidsontwikkelings- en besluitvormingsproces.

## *Rode draad uit zelfevaluaties*

Het besluitvormingsproces moet meer aandacht krijgen; de raad zou aan de voorkant meer direct betrokken moeten worden bij de voorbereiding van besluitvorming over een politiek relevant onderwerp. De wethouder zou gericht moeten zijn op het in positie brengen van de raad. Dit vraagt een andere instelling van de wethouders. In de praktijk lukt dit niet altijd.

# Berenschot

## 8. POSITIE EN FUNCTIONEREN VAN DE BURGEMEESTER

### 8.1 INLEIDING

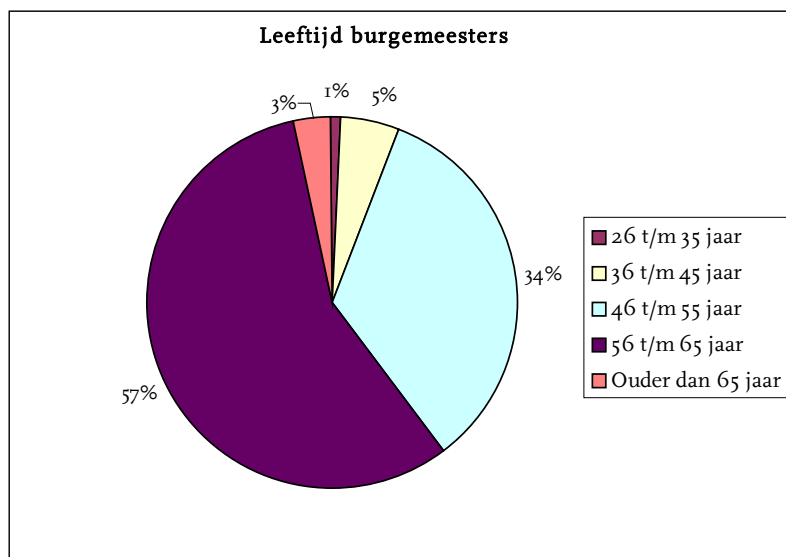
In dit hoofdstuk gaan we in op de positie en het functioneren van de burgemeester onder het dualisme. Het dualisme heeft ondermeer als doelstelling om de positie van de burgemeester te versterken. Daarnaast heeft de burgemeester uiteraard te maken met de gevolgen van de dualisering via zijn contacten met wethouders en de ambtelijke organisatie. Een belangrijk aspect is daarbij dat de burgemeester ook in het gedualiseerde stelsel nog steeds de vergadering van de gemeenteraad voorzigt.

Net als in vorige hoofdstukken, gaan we eerst in op het profiel van de burgemeester. Vervolgens benoemen we de structuurwijzigingen die voor de burgemeester van belang zijn en de wijzigingen die beoogd zijn in het functioneren van de burgemeester. Daarna presenteren we onze onderzoeksresultaten, waarbij we onder andere ingaan op het voorzitterschap van raad en college. We sluiten het hoofdstuk af met conclusies.

### 8.2 PROFIEL

Van de burgemeesters is 81% man en 19% vrouw; 91% van de burgemeesters is tussen de 46 en 65 jaar.

Figuur 17: Leeftijd burgemeesters



Wij hebben de burgemeesters gevraagd naar hun ervaring als burgemeester. Hieruit blijkt dat 53% van de burgemeesters nog geen 5 jaar burgemeester is in de huidige gemeente. 25% is tussen de 5 en 10 jaar burgemeester in de huidige gemeente, 15% tussen de 10 tot 15 jaar en 7% is langer dan 15 jaar burgemeester in de huidige gemeente. Het totale aantal ambtstermijnen dat een burgemeester in functie is, loopt uiteen van 28% van de burgemeesters die nog geen 5 jaar burgemeester is, 48% die tussen de 5 en 20 jaar in ambt is tot 24% die in totaal langer dan 20 jaar burgemeester is.

## 8.3 VERANDERINGEN ALS GEVOLG VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR

### 8.3.1 Veranderingen op het gebied van structuur

Een overzicht van de structuurmaatregelen als gevolg van de dualisering is opgenomen in de bijlage. Voor de burgemeester zijn vooral de volgende maatregelen van belang:

- Agenderingsbevoegdheid.
- Bevoegdheid van burgemeesters om eigen voorstellen aan het college voor te leggen.
- Plicht om een burgerjaarverslag uit te brengen.
- Zorgplicht voor:
  - Zorgvuldige behandeling bezwaarschriften en klachten.
  - De tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering gemeentelijk beleid.
  - Samenwerking met andere gemeenten en overheden.
  - Procedures burgerparticipatie.
  - Eenheid collegebeleid.

In dit hoofdstuk bekijken we in hoeverre deze structuurwijzigingen inmiddels hebben plaatsgevonden en wat de tevredenheid is van betrokken partijen over de invulling van deze wijzigingen.

### 8.3.2 Veranderingen in het functioneren van burgemeesters

Naast de structuurveranderingen die expliciet zijn beschreven in de wet, beoogt de dualisering ook verandering aan te brengen in het functioneren van burgemeesters. Zo is het de bedoeling dat de burgemeester een meer eigenstandige positie en rol krijgt. Ten aanzien van het functioneren van de burgemeester formuleren wij de volgende veronderstellingen over de veranderingen die met de dualisering zijn beoogd.

- Oriëntatie burgemeester. De dualisering is gericht op het versterken van de lokale democratie en het verstevigen van de positie van de burgemeester. Tegen deze achtergrond kan verwacht worden dat de burgemeester zich intensiever bezig is gaan houden met de lokale democratie, en met name de gemeenteraad. Het versterken van de lokale democratie houdt ook verband met de relatie tussen burger en bestuur. In dit kader kan verwacht worden dat voor de burgemeester het belang van contacten met burgers toe is genomen.
- Gecombineerd voorzitterschap. De dualisering ontvlecht de bevoegdheden van raad en college, maar de burgemeester is voorzitter van beide organen. De combinatie van beide voorzitterschappen kan voordelen hebben, maar zou ook dilemma's met zich mee kunnen brengen.
- Versterken collegialiteit en focus op uitvoering. De dualisering beoogt de collegialiteit in het college te bevorderen en geeft het college een sterkere rol als dagelijks bestuurder. Voor de burgemeester als voorzitter van het college zou dit betekenen dat hij een rol speelt in het versterken van die collegialiteit en van de focus op uitvoering.

## 8.4 ONDERZOEKSRESULTATEN

### 8.4.1 Takenpakket en tijdsbesteding

In het onderzoek is gekeken hoeveel tijd de burgemeester relatief besteedt aan de verschillende onderdelen in het takenpakket. Enerzijds geeft dit aan hoeveel tijd de reguliere vergaderwerkzaamheden relatief in beslag nemen. Anderzijds geeft deze relatieve verdeling een eerste indicatie van de prioriteiten die de burgemeesters toedelen aan de verschillende taken.

Uit het onderzoek blijkt dat de tijd van de burgemeesters redelijk gelijkmatig verdeeld is over de verschillende taken. Burgemeesters besteden gemiddeld het meeste deel van hun tijd aan de volgende activiteiten; voorbereidende activiteiten, activiteiten die te maken hebben met het college, met raadscommissies, met de ambtelijke organisatie, contacten met individuele burgers en maatschappelijke organisaties. Aan de activiteiten die te maken hebben met de raad, contacten met andere overheden en overige activiteiten wordt per activiteit ongeveer 10% van de tijd besteed. Deze relatieve verdeling van de tijd over de verschillende taken is ongeacht de omvang van de gemeente.

Ten opzichte van het onderzoek van de Staatscommissie is de meest opvallende verschuiving te zien in de activiteiten die te maken hebben met raadscommissies. We zien dat daar een toename in de tijdsbesteding is waar te nemen.

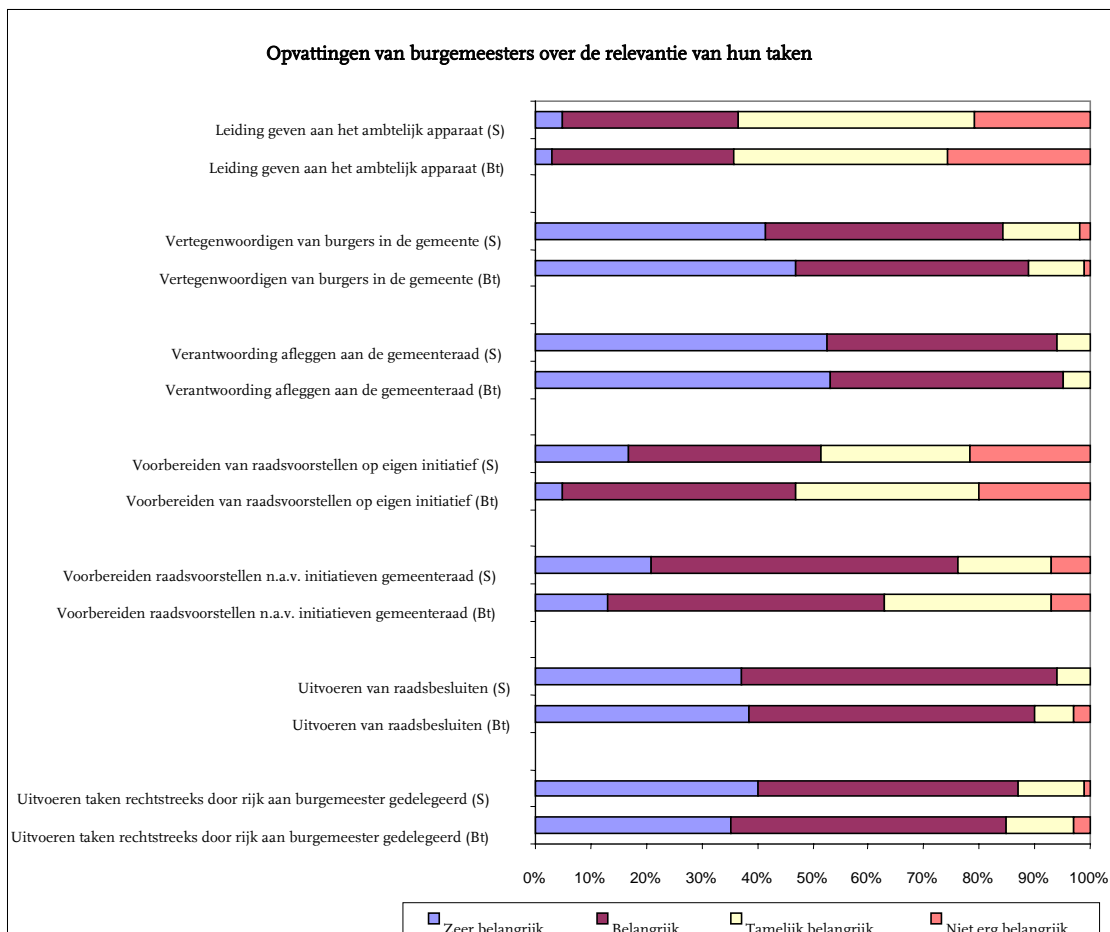
Tabel 37: Tijdsbesteding burgemeester aan verschillende taken

	<i>Enquête Berenschot (2e jaarbericht begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls)</i>	<i>Onderzoek Staatscommissie</i>
Vorbereidende activiteiten (lezen van stukken e.d.)	18%	18%
Activiteiten die te maken hebben met het college (collegevergaderingen e.d.)	16%	14%
Activiteiten die te maken hebben met de gemeenteraad (raadsvergaderingen e.d.)	9%	7%
Activiteiten die te maken hebben met de raadscommissies (commissievergaderingen e.d.)	16%	7%
Activiteiten die te maken hebben met het ambtelijk apparaat (overleg, projectgroepen e.d.)	14%	16%
Contacten met individuele burgers of maatschappelijke organisaties	16%	16%
Contacten met andere overheden	10%	11%
Overig	9%	12%

In het onderzoek is bovendien gekeken naar het belang dat de burgemeester hecht aan bepaalde taken. Het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad wordt nog steeds als zeer belangrijk ervaren. Ook het vertegenwoordigen van burgers wordt als zeer belangrijk gezien. De overige taken worden als (tamelijk) belangrijk aangemerkt.

Ten opzichte van het onderzoek van de Staatscommissie zijn hierin geen grote veranderingen opgetreden.

Figuur 18: Belang dat burgemeesters hechten aan hun algemene taken (waarbij de S staat voor het onderzoek van de Staatscommissie en Bt voor enquête Berenschot 2004)



Aan de burgemeester is tevens een vraag voorgelegd over de specifieke taken van de burgemeester en het belang dat aan elk van deze taken wordt gehecht. De burgemeesters beschouwen zonder uitzondering alle aspecten binnen hun takenpakket als (relatief) belangrijk. Het grootste belang hechten de burgemeesters aan 'het bewaken van het democratisch proces in hun gemeente', 'het representeren van de gemeente' en 'het invulling geven aan de portefeuille openbare orde en veiligheid'. De taak die relatief het minst belangrijk wordt geacht, is het 'behartigen van de belangen van de gemeente bij het bedrijfsleven'.

In de ontwikkeling ten opzichte van het onderzoek van de Staatscommissie zien we een gemengd beeld. Aan het behartigen van belangen bij het bedrijfsleven en het lokale beleid wordt minder belang gehecht, maar aan het representeren van de gemeente en openbare orde en veiligheid juist meer. Er is dus een verschuiving in het belang van de taken waar te nemen, maar deze is niet te definiëren als meer of minder gericht op de lokale democratie of contacten met de burger.

Tabel 38: Belang dat burgemeesters hechten aan specifieke taken (tussen haakjes staan de percentages uit het onderzoek van de Staatscommissie)

	<i>Zeer belangrijk</i>	<i>Belangrijk</i>	<i>Tamelijk belangrijk</i>	<i>Niet erg belangrijk</i>
Het (technisch) voorzitten van raad en college	40% (44%)	49% (46%)	9% (9%)	3% (1%)
Het representeren van de gemeente	58% (43%)	39% (47%)	3% (10%)	
Het bewaken van de kwaliteit van het democratisch proces	78% (76%)	19% (22%)	3% (2%)	
Het coördineren, initiëren en stimuleren van lokaal beleid	45% (53%)	43% (43%)	10% (4%)	2%
De wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid	65% (55%)	33% (40%)	2% (6%)	1%
Het beheer van de andere onderdelen van mijn portefeuille	11% (21%)	68% (70%)	18% (8%)	3%
Het behartigen van de belangen van de gemeente bij het bedrijfsleven	11% (22%)	49% (46%)	28% (28%)	11% (4%)
Het behartigen van de belangen van de gemeente bij hogere overheden	28% (42%)	60% (50%)	9% (7%)	3% (1%)

#### 8.4.2 Verhouding burgemeester – ambtelijke organisatie

Met betrekking tot de verhouding tussen de burgemeester en de ambtelijke organisatie lijkt het erop dat steeds meer rechtstreeks contact wordt gezocht met ambtenaren. 62% geeft aan rechtstreeks contact met ambtenaren te hebben, terwijl dit percentage in het onderzoek van de Staatscommissie aanmerkelijk lager was, namelijk 47,6. De meerderheid van de burgemeesters (97%) geeft bovendien aan dat de gesprekken met ambtenaren informeel zijn. 49% geeft aan commissie- en raadsvergaderingen vaak of altijd voor te bespreken met ambtenaren. 46% doet dit soms en 5% doet dit nooit.

#### 8.4.3 Karakterisering burgemeester

Ook is gevraagd naar de karakterisering van de burgemeester. Hierin is weinig verandering opgetreden sinds de invoering van het dualisme. Burgemeesters zien zichzelf vooral als onpartijdig voorzitter, dit was in het onderzoek van de Staatscommissie ook zo. 80% van de raadsleden vindt de burgemeester vooral een onpartijdig voorzitter, dit is een lichte stijging ten opzichte van het onderzoek van de Staatscommissie. Opvallend is wel dat de wethouders de burgemeester minder zijn gaan zien als een onafhankelijk voorzitter.

In het onderzoek van de Staatscommissie werd de burgemeester door 80,5% als een onafhankelijk voorzitter gezien en in het huidige onderzoek is dit gedaald tot 65%. Burgemeesters vinden zichzelf daarnaast vooral een vertegenwoordiger van de lokale gemeenschap (87%) en niet een lokaal vertegenwoordiger van de rijksoverheid. Hierin is ten opzichte van het voorgaande onderzoek geen verandering opgetreden.

## 8.4.4 Voorzitterschap raad en college

Sinds de invoering van het dualisme en de daarmee gepaard gaande ontvlechting van raad en college, combineert de burgemeester het voorzitterschap van het college met het voorzitterschap van de raad. Dat was in het monisme ook al zo, maar de mogelijke spanning tussen deze rollen neemt toe onder invloed van de boedelscheiding tussen raad en college. Door verschillende commentatoren wordt deze combinatie als onwenselijk beschouwd omdat dit een monistisch element zou zijn. Verder is er een wetsvoorstel in behandeling dat deze situatie zou moeten veranderen. Het merendeel van de burgemeesters (63%) geeft echter aan dat dit gecombineerde voorzitterschap goed tot zeer goed te combineren valt. Ook de andere actoren zijn merendeels tevreden tot zeer tevreden over de wijze waarop de burgemeester het voorzitterschap van raad en college combineert. Raadsleden zijn daarbij het meest wisselend in hun oordeel, al is het merendeel (52%) van de raadsleden (zeer) tevreden. Opvallend is wel dat een kwart van de burgemeesters dit gecombineerde voorzitterschap als lastig tot zeer lastig ervaart.

*Citaat: 'Alhoewel de burgemeester naar eigen zeggen geen hoofd- (petten) of liespijn (spagaat) ervaart, is zijn positie ontegenzeggelijk een bijzondere, die aandacht heeft en zal houden.'*  
(Zelfevaluatie Roosendaal)

Uit de regiobijeenkomsten is gebleken dat de hiervoor geschetste kwantitatieve onderzoeksresultaten herkenbaar zijn. In het groeps gesprek met burgemeesters werd aangegeven dat de burgemeester in zijn rol als voorzitter van raad en college, ondanks de spagaat waarin de burgemeester zich lijkt te bevinden door het gecombineerde voorzitterschap, zowel de raad als het college met plezier bedienen. De andere actoren bevestigden dit beeld in de groeps gesprekken, alhoewel daar meer kritische geluiden te horen waren.

### *Rode draad uit zelfevaluaties*

Bij heikele agendapunten, aangaande de portefeuille van de burgemeester, draagt de burgemeester het voorzitterschap in veel gemeenten tijdelijk over aan de daartoe aangewezen plaatsvervangend voorzitter.

## 8.4.5 Bevoegdheden en zorgplichten

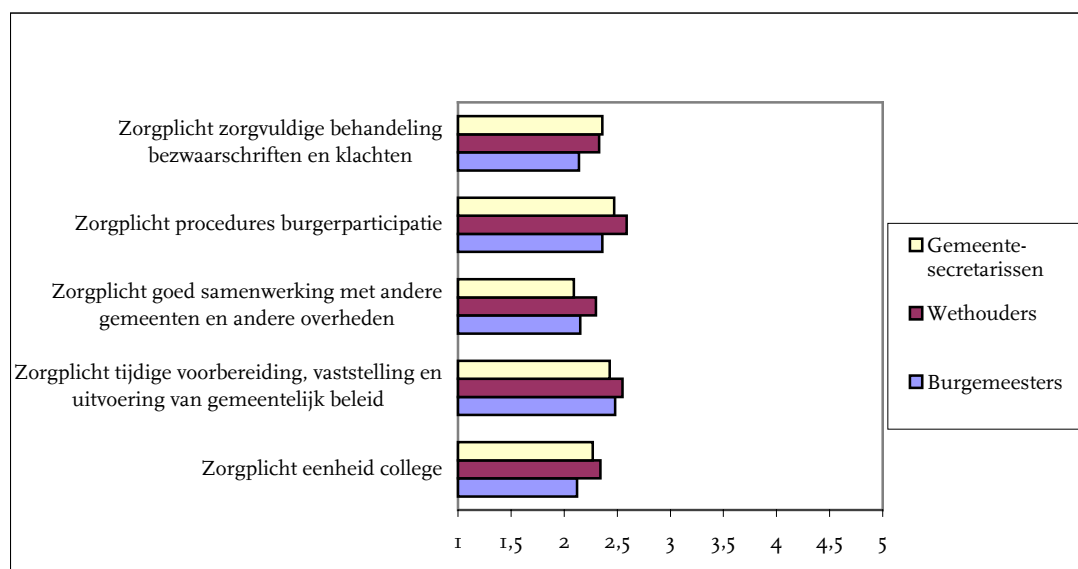
Met de dualisering heeft de burgemeester nieuwe bevoegdheden en zorgplichten gekregen. Van de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester om zijn rol in het college te versterken, zoals de agenderingsbevoegdheid en de bevoegdheid om een eigen voorstel aan het college voor te leggen, is door 80% geen tot weinig gebruikgemaakt. 47% geeft aan helemaal geen gebruik te hebben gemaakt van deze bevoegdheden en ongeveer eenderde van de burgemeesters heeft één tot vier keer gebruikgemaakt van deze bevoegdheden. De antwoorden van de gemeentesecretarissen komen grotendeels overeen met dit beeld. Ondanks het feit dat er weinig tot geen gebruik is gemaakt van deze bevoegdheden, is het merendeel van de burgemeesters neutraal tot tevreden over het gebruik van deze bevoegdheden. Het merendeel van de wethouders geeft aan neutraal tot tevreden te zijn over de frequentie van het gebruik van deze bevoegdheden door de burgemeester.

Tabel 39: Frequentie gebruik bevoegdheden door burgemeester

	<i>Agenderingsbevoegdheid</i>	<i>Bevoegdheid eigen voorstel aan college voor te leggen</i>
0 keer	47%	44%
1 - 4 keer	33%	31%
5 - 9 keer	9%	8%
10 keer of vaker	5%	11%
Niet ingevuld	5%	6%
Totaal	100%	100%

Naast deze bevoegdheden heeft de burgemeester een aantal expliciet in de wet verankerde zorgplichten toegewezen gekregen. Dit betreft de zorgplicht voor de eenheid in het college, de zorgplicht voor de tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van gemeentelijk beleid, de zorgplicht voor de goede samenwerking met andere gemeenten en overheden, de zorgplicht voor de procedures voor burgerparticipatie en de zorgplicht voor de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten. Ruim het merendeel van de burgemeesters geeft aan tevreden te zijn over de wijze van vervulling van elk van deze zorgplichten. De andere actoren oordelen ook positief over de wijze van vervulling en verslaglegging over de zorgplichten. Over de wijze van vervulling van de zorgplichten eenheid in het college en de samenwerking met andere gemeenten en overheden oordelen de gemeentesecretarissen gemiddeld zelfs zeer tevreden. Wel zien we ook hier dat de burgemeesters zichzelf een overwegend positievere waardering geven dan dat de andere actoren dat doen.

Figuur 19: Tevredenheid over de wijze waarop burgemeester zorgplichten vervult (1 = zeer tevreden, 5 = zeer ontevreden)



Dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de formele bevoegdheden waarover de burgemeester beschikt, verrast de burgemeesters niet. In het monisme werd net zo min gebruikgemaakt van deze bevoegdheden ook al waren ze toen niet in de wet verankerd.

Vreemd is dit overigens niet. Het frequent gebruik van deze bevoegdheden door de burgemeester zou leiden tot inflatie en dus machtverlies van de burgemeester. Burgemeesters vinden bovendien wel andere wegen om invloed uit te oefenen. Bovendien werd in de groeps gesprekken gesteld dat de burgemeester deze bevoegdheden in de praktijk niet nodig zou moeten hebben. Als je als burgemeester iets via de formele weg moet doen, is er iets niet in de haak.

Naast de formele bevoegdheden en zorgplichten is tevens nieuw dat de burgemeester een burgerjaarverslag moet uitbrengen. Wat betreft het burgerjaarverslag is 61% van de burgemeesters tevreden over de inhoud en 49% over de beschikbaarheid. De andere actoren bevestigen dit, ook al zien we ook hier dat de burgemeesters meer tevreden zijn over de inhoud en beschikbaarheid van het burgerjaarverslag dan de andere actoren.

## 8.4.6 Tevredenheid over functioneren burgemeester

In onderstaande tabel is weergegeven wat, volgens diverse groepen respondenten, de effecten zijn van de dualisering op het functioneren van de burgemeester. Opvallend is dat met name de gemeentesecretarissen en wethouders een overwegend negatief beeld hebben van de effecten van de dualisering. De burgemeesters zelf en raadsleden hebben een redelijk vergelijkbaar en positief beeld van de effecten. De griffiers zijn relatief positief.

Tabel 40: Tevredenheid over functioneren burgemeester

	<i>Burgemeesters</i>	<i>Wethouders</i>	<i>Griffiers</i>	<i>Gemeente-secretarissen</i>	<i>Raadsleden</i>
In (zeer) sterke mate verbeterd	37,2%	19,2%	42,7%	11,2%	34,9%
Onveranderd	44,2%	48,2%	45,6%	52,2%	49%
In (zeer) sterke mate verslechterd	18,6%	32,6%	11,7%	36,6%	16,1%

Het uitsplitsen van de opvattingen van burgemeesters naar gemeentegrootte levert laat zien dat burgemeesters van kleine (<10.000 inwoners) en grote (>50.000) gemeenten burgemeesters dominant neutraal tot negatief oordelen over de effecten van dualisering op hun functioneren. Burgemeesters van steden tussen de 10.000 en 50.000 inwoners zijn veel positiever gestemd over de effecten op hun functioneren.

## 8.5 CONCLUSIES

De positie en het functioneren van de burgemeester in het duale stelsel lijkt in zijn algemeenheid weinig veranderd ten opzichte van het monisme. Dit geldt zowel voor de rol van de burgemeester als voorzitter van raad en college, als in zijn rol als portefeuillehouder. Dit beeld sluit aan bij de eerder gepresenteerde bevindingen over de positie van het college. De belangrijkste verschillen zitten in het gecombineerde voorzitterschap van raad en college door de ontvlechting van bevoegdheden en de verankering van formele bevoegdheden en zorgplichten. Wanneer we kijken naar de geformuleerde veronderstellingen, kunnen we het volgende concluderen:

- Oriëntatie burgemeester: In het belang dat burgemeesters hechten aan hun algemene en specifieke taken zien we geen grote veranderingen. Het belang van het vertegenwoordigen van burgers is iets toegenomen, evenals het belang van het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad.

# Berenschot

- Gecombineerd voorzitterschap: Wat betreft het gecombineerde voorzitterschap, lijkt de burgemeester zich in een spagaat te bevinden, waar de burgemeester zelf niet zo'n moeite mee heeft, maar waarover de andere actoren kritischer zijn. De burgemeester als schakel in de coördinatie tussen raad en college is goed, maar blijft toch vreemd. Ondanks dit gecombineerde voorzitterschap maakt de burgemeester soms wel een keuze voor het college of de raad.
- Versterken collegialiteit en focus op uitvoering: In hoofdstuk 7 hebben we al geconcludeerd dat de collegialiteit is toegenomen. Wanneer we kijken naar de focus op uitvoering, zien we dat het belang van het voorbereiden van raadsvoorstellen op eigen initiatief in lichte mate is afgenomen. Deze bewegingen zijn zeer gering, maar sluiten wel aan bij de beoogde veranderingen van de dualisering. Tegelijkertijd is echter ook een zeer geringe afname te zien van het belang van uitvoeren van raadsbesluiten en van gedelegeerde besluiten; deze verschuiving strookt niet met de veronderstelling dat het college zich meer zal bezighouden met de uitvoering van beleid. Het gaat in alle gevallen echter om zeer kleine veranderingen.

Ondanks de beperkte veranderingen, geeft het merendeel van de respondenten aan dat de Wet dualisering gemeentebestuur enigermate tot sterke mate van invloed is op het functioneren van de burgemeester. De effecten van die verandering worden door het merendeel als onveranderd aangemerkt. Dit leidt tot de conclusies dat de burgemeesters blijkbaar goed in staat zijn de gewenste veranderingen in hun functioneren te vertalen. De burgemeesters en raadsleden en griffiers geven zelfs aan dat het functioneren enigszins verbeterd is. Gemeentesecretarissen en wethouders vinden dat het functioneren van de burgemeester door de wet enigszins verslechterd is.

Dit zou verklaard kunnen worden doordat de burgemeester zich als voorzitter van raad en college in een spagaat lijkt te bevinden, waar de burgemeester zelf niet zo'n moeite mee lijkt te hebben, maar waar de andere actoren kritischer over zijn. Er zijn echter ook voordelen aan het hebben van coördinatiemechanismen en -punten tussen college en raad; er is immers ook niet alleen maar sprake van tegenstrijdige belangen. De burgemeester als verbindende schakel is in die zin goed maar blijft toch ook vreemd. 'Als de burgemeester te veel met de mond van het college praat, gaat de raad met de hakken in het zand.'

*Citaat: '(..) dualisme moet niet tot duellisme leiden'. (Zelfevaluatie Amersfoort).*

# Berenschot

## 9. ORGANISATIE EN FUNCTIONEREN GRIFFIE

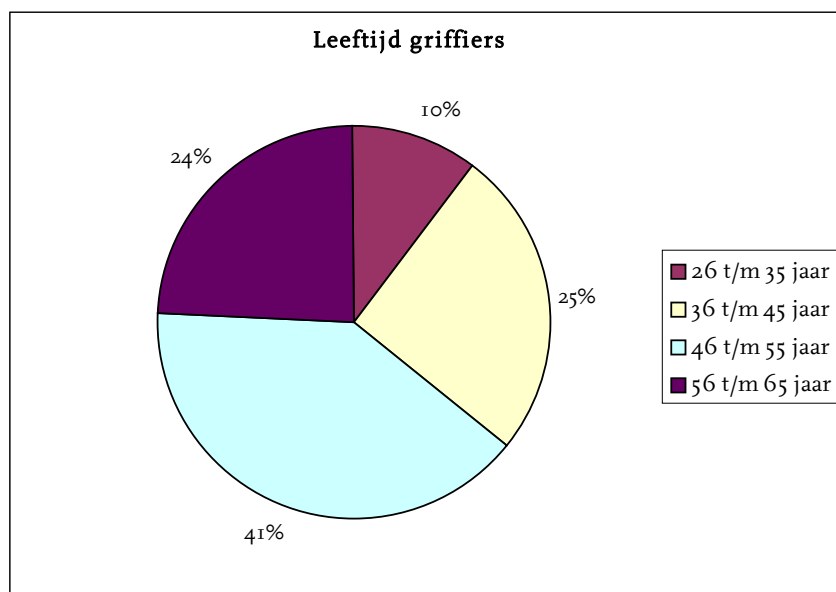
### 9.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk geven we weer hoe de griffier functioneert in het duale systeem. We maken daarbij gebruik van resultaten uit ons eigen onderzoek en van resultaten uit het nationaal griffiersonderzoek 2003<sup>8</sup>. Om een beeld te geven van deze functionaris, presenteren we hierna eerst enkele achtergrondkenmerken van de nieuwe beroepsgroep. Daarna gaan we in op de structuurwijzigingen die voor de griffiers van belang zijn en op de veranderingen in het functioneren die door de dualisering beoogd zijn. Vervolgens presenteren we onze onderzoeksresultaten. Het hoofdstuk sluit af met een aantal conclusies.

### 9.2 PROFIEL

Van de griffiers is 78% man en 22% vrouw. Ruim 60% van de griffiers is ouder dan 45 jaar.

Figuur 20: Leeftijd griffiers



Uit het nationaal griffiersonderzoek 2003 blijkt dat meer dan de helft van de griffiers geen fulltime aanstelling heeft. Omslagpunt ligt bij de gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners: in gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners heeft 78% van de griffiers een aanstelling van 24 uur of minder, in gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners is 62% fulltimer en heeft slechts 18% een aanstelling van 24 uur of minder. In gemeenten boven de 50.000 inwoners komen vrijwel alleen fulltimers voor. Een kwart van de ondervraagde griffiers blijkt het griffierschap met een andere functie te combineren. Het overgrote deel van hen, 4 van de 5, vervult die functie in dezelfde gemeente.

<sup>8</sup> Gezocht: de raadsgriffier, nationaal griffiersonderzoek 2003, SGBO, december 2003.

# Berenschot

Uit het nationaal griffiersonderzoek 2003 blijkt ook dat het salaris van griffiers in meerderheid ligt tussen de schalen 11 en 13. Driekwart van hen zit in schaal 11, 12 of 13. Van de overgebleven 25% zit de helft daaronder, met als ondergrens schaal 8. De overige groep heeft een hoger salaris; de hoogste schaal is schaal 17.

## 9.3 VERANDERINGEN ALS GEVOLG VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR

### 9.3.1 Veranderingen op het gebied van structuur

In de wet zijn ten aanzien van de griffier de volgende wijzigingen in de structuur vastgelegd:

- Benoemen raadsgriffier.
- Opstellen instructie griffier en nadere regels over benoeming en ontslag.

Daarnaast zijn twee facultatieve wijzigingen opgenomen:

- benoeming andere medewerkers raadsgriffie.
- maken van regels over de organisatie van de raadsgriffie.

### 9.3.2 Veranderingen in het functioneren van de griffier

De Wet dualisering gemeentebestuur streeft naar een ontvlechting van raad en college, onder meer door het versterken van de bevoegdheden van de raad. Het instellen van de griffier als 'eigen' ondersteuner van de raad, is een maatregel die bij moet dragen aan een stevigere positie van de raad. De griffier heeft volgens artikel 107 a, lid 1 van de gemeentewet de taak 'de raad en de door de raad ingestelde commissies terzijde te staan bij de uitoefening van hun taak'. De primaire rol van de griffier is dan ook het praktisch ondersteunen van de raad. Daarnaast is de gedachte dat de griffier de verdere uitwerking van de dualisering kan bevorderen. Tegen deze achtergrond gaan wij ervan uit dat de Wet dualisering gemeentebestuur bij het instellen van de griffier de volgende veranderingen beoogde:

- Beschikbaarheid griffier. Een griffier waarover de raad zonder tussenkomst van anderen kan beschikken.
- Ondersteuning raad door griffier. Een griffier die de raad optimaal ondersteunt bij het invullen van haar verschillende rollen.
- Duaal instrumentarium. Een griffier die thuis is in het dualiseringsinstrumentarium en de raad kan ondersteunen bij de toepassing en verdere ontwikkeling daarvan.
- Contact griffier en gemeentelijke organisatie. Een griffier die zijn weg kan vinden in de gemeentelijke organisatie.

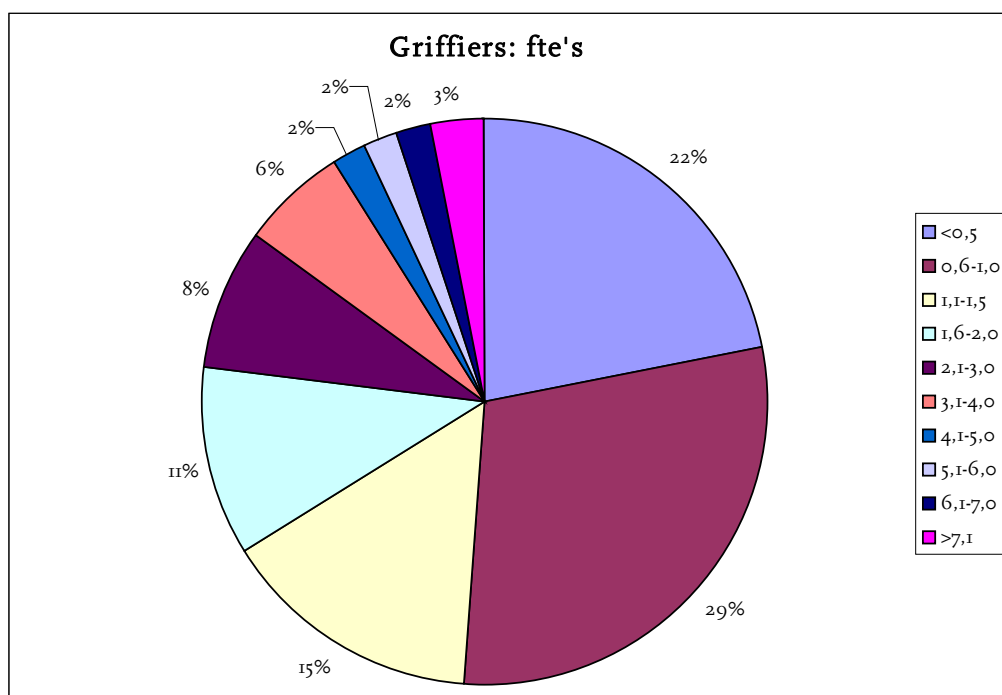
## 9.4 ONDERZOEKSRÉSULTATEN

### 9.4.1 Organisatie van de griffie

In feite is alleen het aanstellen van een griffier verplicht gesteld voor elke gemeente. Het nationaal griffiersonderzoek 2003 laat zien dat de griffier er in de meeste gevallen alleen voor staat. Eventuele ondersteuning wordt verleend door de staande ambtelijke organisatie. Meer dan de helft van de griffies (52%) beschikt over 1,0 formatieplaats of minder.

Angsten voor een schaduworganisatie blijken dus niet of nauwelijks bewaarheid te worden. In onderstaande figuur brengen we de gegevens in beeld .

Figuur 21: Aantal formatieplaatsen (f.t.e.'s) per griffie



Overigens blijkt uit de beschikbare gegevens duidelijk dat de grootte van de griffie oploopt met gemeentegrootte. In onderstaande tabel is dit verband weergegeven.

# Berenschot

Tabel 41: Omvang griffie en gemeentegrootte (bron: nationaal griffiersonderzoek)

<i>Aantal inwoners</i>	< 10.000	10.000-20.000	20.000-50.000	50.000-100.000	>100.000
<0,5	61%	37%	6%		
0,6-1,0	30%	47%	25%	10%	
1,6-2,0	4%	11%	29%	10%	
2,1-3,0	2%	4%	21%	13%	
3,1-4,0	2%		14%	37%	6%
4,1-5,0		1%	4%	13%	17%
5,1-6,0	2%		1%	13%	11%
6,1-7,0	2%			4%	
>7,1					28%
Totaal					39%

Een ander aandachtspunt is de manier waarop de aansturing van de griffier en zijn griffie vorm krijgt. Formeel is het immers de gehele raad die als werkgever en opdrachtgever functioneert. In de meeste gevallen blijkt deze taak echter te zijn overgedragen aan het presidium of het seniorenconvent. In sommige gevallen ligt deze taak ook bij de burgemeester als voorzitter van de raad.

## 9.4.2 De eerste griffier

Wat opvalt is dat veel gemeenten reeds voor de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur en dus ook voor de inwerkingtredingsdatum van de bepaling rondom de griffier een dergelijke functionaris hebben aangesteld. Inmiddels komt nog 57% van de griffiers uit de eigen organisatie<sup>9</sup>, bij de eerste evaluatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van medio 2002 kwam nog 75% uit de eigen organisatie (toen waren nog niet overal griffiers benoemd). Uit het nationaal griffiersonderzoek 2003 blijkt verder dat 30% van de griffiers ooit een politieke functie vervuld heeft of die nog vervullen.

Tabel 42: Moment van benoeming eerste griffier (bron: nationaal griffiersonderzoek 2003)

	%
Eerder dan 1/7/2002	34%
Tussen 1/7/2002 en 31/12/2002	23%
Tussen 1/1/2003 en 30/6/2003	31%
Tussen 1/7/2003 en 31/12/2003	5%
Tussen 1/1/2004 en 30/6/2004	2%
Later dan 30/6/2004	1%
Weet niet	1%
Niet ingevuld	3%

<sup>9</sup> Dit spoort met de 60% die in het nationale griffiersonderzoek 2003 is gerapporteerd.

Uit onze onderzoeksresultaten komt naar voren dat griffiers met name in de grote steden een belangrijke rol hebben gespeeld bij de wijze waarop wettelijke maatregelen/vereisten voortvloeiend uit de Wet dualisering gemeentebestuur zijn doorgevoerd; zie hiervoor ook hoofdstuk 4 over het invoeringsproces van de Wet dualisering gemeentebestuur.

Griffiers zijn over het algemeen tevreden met de invoering (50%) van de wet en menen dat het functioneren van de raad daardoor is verbeterd (82%). Bovendien ziet 43% een verbetering in de rol van de burgemeester als gevolg van de dualisering. Daarnaast menen de griffiers dat de invloed van de raad ten opzichte van het college sterk is toegenomen. Kort samengevat zouden de griffiers kunnen worden getypeerd als positieve pleitbezorgers van het dualisme. In het nationaal griffiersonderzoek 2003 geeft eenderde van de respondenten aan dat hun hoofddoelstelling het faciliteren van een sterke gemeenteraad is. Dit uitgangspunt is ook terug te vinden in de verdere ontwikkeling van de griffie binnen gemeenten.

### 9.4.3 Takenpakket

In het nationaal griffiersonderzoek 2003 komt naar voren dat de griffier zich op dit moment vooral concentreert op de uitvoerende taken. Zij zorgen dat processen goed lopen en dat afspraken worden nagekomen. Een belangrijke rode draad uit dit onderzoek is dat de griffiers meer betrokkenheid met inhoudelijke zaken zouden willen. Tegelijkertijd hebben ze daar momenteel geen tijd voor: secretariële taken eisen een groot deel van hun tijd op (gemiddeld 40%), waardoor ze niet toekomen aan inhoudelijk ondersteunen of bijzondere inhoudelijke opdrachten zoals het opzetten van een rekenkamer. Naast een gebrek aan tijd lijkt het ook niet in de rolopvatting op dit moment te passen of krijgen ze er geen ruimte voor. Griffiers geven namelijk zelf aan terughoudend te zijn bij het toetsen op inhoud of het geven van inhoudelijk advies, terwijl ze veel duidelijker zichtbaar zijn als het gaat om procedurele zaken. Een groot deel van de griffiers (70%) is ontevreden over de eigen tijdsbesteding. Dit wordt geïllustreerd in onderstaande tabel, die de tijdsbesteding combineert met het belang van de verschillende taken.

Tabel 43: Takenpakket griffier in combinatie met belang van taken

	<i>Gemiddelde tijdsbesteding</i>	<i>Belangrijkste taak</i>
Secretariële taken	40%	37%
Procedurele taken	16%	35%
Inhoudelijke taken	16%	16%
Contacten met bewoners	6%	1%
Bijzondere opdrachten	11%	5%
Ontwikkeling griffiersfunctie	9%	7%
Overige taken	3%	0%

Waar de griffiers nog wel het een en ander zouden willen veranderen - ook al handelen ze er niet naar - zien de andere actoren (burgemeester en raadsleden) daar echter geen aanleiding voor. Zij zijn over het algemeen redelijk tevreden met de wijze waarop de griffiers hun taak nu vervullen. Zij vinden dat de griffier een procescoach moet zijn die de uitvoering goed laat verlopen, en geen voortrekker op inhoudelijk gebied. Dat beeld komt goed overeen met de manier waarop de griffiers hun functie nu invullen.

## 9.4.4 Ondersteuning van de raad

Er zijn verschillende (groepen van) mensen die kunnen worden ingeschakeld voor de ondersteuning van de raad. Het betreft dan de griffier, eventueel met eigen griffie, de ambtelijke organisatie en de fractieassistentie. De volgende tabel bevat informatie over de gemiddelde verdeling van de taken tussen deze bronnen van ondersteuning. De vraag die wij de raadsleden stelden was 'Wie biedt de meeste ambtelijke ondersteuning bij ...?'. Uit de antwoorden (zie tabel) blijkt dat de functionaris die wordt ingeschakeld in sterke mate afhankelijk is van de activiteit. Rode lijn is dat de griffier steeds betrokken is bij de ondersteuning. Voor de meer eenvoudige instrumenten zoals mondelinge en schriftelijke vragen wordt in veel gevallen ook de fractieassistentie ingeschakeld. Bij de meer ingewikkelde instrumenten zoals initiatieven, moties en amendementen speelt de griffier de belangrijkste rol. En bij het verzamelen van informatie over voorgenomen en bestaand beleid speelt naast de griffier logischerwijze ook de ambtelijke organisatie, die daar immers het meest van weet, een belangrijke rol.

Tabel 44: Instrumenten raad en bronnen van ambtelijke ondersteuning

	<i>Raads griffie</i>	<i>Eigen fractie-assistentie</i>	<i>Ambtelijke organisatie (niet zijnde griffie)</i>	<i>Niet ingevuld</i>	<i>Totaal</i>
Vorbereiding van een initiatiefvoorstel	62%	19%	6%	13%	100%
Vorbereiding van een amendement	48%	36%	5%	11%	100%
Vorbereiding van moties	48%	40%	3%	9%	100%
Verzamelen van informatie over in voorbereiding zijnd beleid	46%	13%	35%	7%	100%
Verzamelen van informatie over bestaand beleid	41%	10%	42%	7%	100%
Vorbereiding van mondelinge vragen	27%	52%	7%	14%	100%
Vorbereiding van schriftelijke vragen	31%	49%	5%	15%	100%

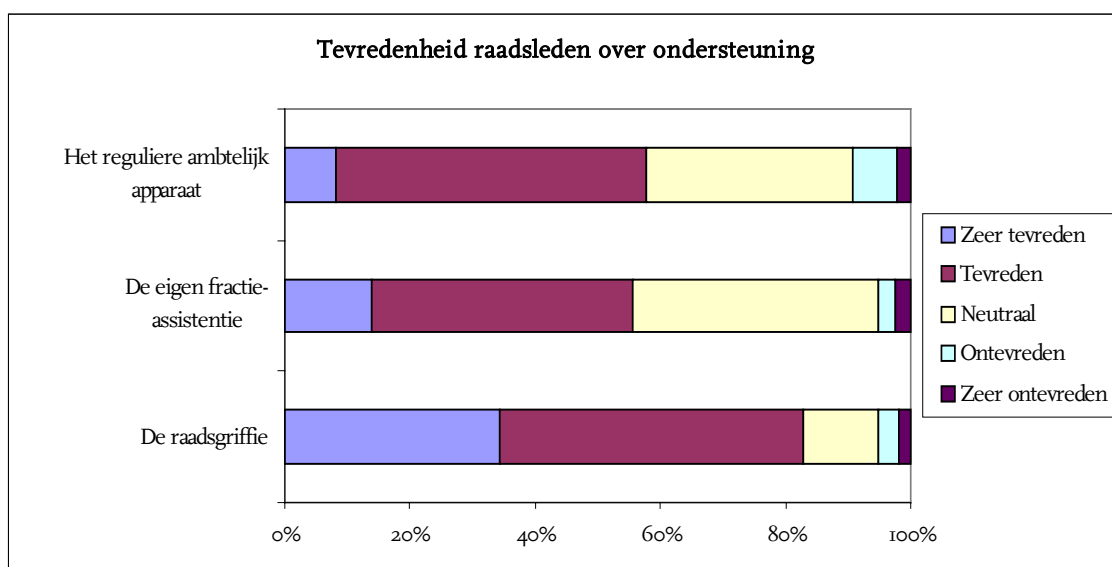
De gemeentegrootte speelt hier ook een rol. In algemene zin geldt dat de fractieondersteuning in grotere gemeenten meer massa heeft dan in de kleinere en dit is terug te zien in de taakverdeling. Zo wordt uit de enquêteresultaten duidelijk dat naarmate de gemeente groter wordt de rol van de fractieondersteuning bij bijvoorbeeld amendementen, moties, het verzamelen van informatie over beleid en het formuleren van schriftelijke vragen groter wordt, terwijl de rol van de griffie en de ambtelijke organisatie minder wordt.

Verzoeken om ambtelijke ondersteuning bij een van de bovenstaande zes instrumenten van de raad worden volgens 82% van de griffiers via de griffier richting de ambtelijke organisatie gecommuniceerd. Dit wordt ondersteund door het nationaal griffiersonderzoek uit 2003. Ook 73% de gemeentesecretarissen geeft aan dat de griffiers hierin inderdaad een rol hebben, dus deze beelden komen overeen.

Dit is anders bij de rol van de gemeentesecretarissen. Slechts 39% van de griffiers geeft aan dat de gemeentesecretaris in deze doorgeleiding een rol speelt, tegen 61% van de gemeentesecretarissen.

Naast de mate waarin gebruikgemaakt wordt van de verschillende vormen van ambtelijke ondersteuning, is uiteraard ook de tevredenheid van raadsleden over de geboden ambtelijke ondersteuning belangrijk. Uit onze onderzoeksresultaten blijkt dat de tevredenheid over de ondersteuning behoorlijk groot is. Vooral de griffie scoort goed, maar ook de fractieassistentie en de ambtelijke organisatie worden positief beoordeeld. In lijn met het voorgaande blijkt dat in de grotere gemeenten waar de fractieondersteuning een grotere rol heeft de raadsleden ook meer tevreden zijn over de door hen geleverde diensten. Het feit of een raadslid tot de coalitie of de oppositie behoort is niet van invloed op zijn oordeel over dit onderwerp.

Figuur 22: Tevredenheid raadsleden over ondersteuning



## 9.4.5 Contacten met andere actoren

De griffiers spelen een belangrijke rol als intermediair tussen de gemeentelijke actoren. Dit is zeker het geval bij het vormgeven van de interactie tussen raad en college. Onderstaande cijfers illustreren dit. Wat vooral opvalt is de grote intensiteit van het contact met andere ambtenaren dat voor een groot deel te verklaren is uit het feit dat griffiers vaak alleen zijn in hun functie en voor ondersteuning op de ambtelijke organisatie zijn aangewezen.

Tabel 45: Contacten griffier met andere actoren (Bron: nationaal griffiersonderzoek 2003.)

	<i>Elke dag</i>	<i>Elke week</i>	<i>Elke maand</i>	<i>Paar x per jaar</i>
Raadsleden	37%	48%	15%	0%
Burgemeester	37%	68%	6%	0%
Wethouder	13%	55%	27%	5%
Gemeentesecretaris	29%	65%	5%	0%
Andere ambtenaren	76%	21%	2%	0%

## 9.5 CONCLUSIES

Uit het bovenstaande blijkt dat de griffier als nieuwe functionaris een belangrijke rol is gaan spelen in de Nederlandse gemeenten. Vooral waar het gaat om de ondersteuning van de raad, heeft hij daadwerkelijk de rol van de secretaris overgenomen. De focus ligt daarbij op procedurele werkzaamheden. Hoewel de griffier zich graag meer met inhoud zou bezighouden, heeft hij daar tot nu toe geen tijd voor en zien de andere actoren daar geen taak voor hem. Raadsleden zijn over het algemeen tevreden over het functioneren van de griffier.

Er zijn duidelijke verschillen te bespeuren tussen grote en kleine gemeenten. Vooral bij de omvang van de griffie bestaat een direct verband met gemeentegrootte en omvang. In kleine gemeenten (zeker tot 20.000 inwoners) staat de griffier in het gros van de gevallen alleen voor zijn taak.

Wanneer we terugblikken op de geformuleerde veronderstellingen, kunnen we het volgende concluderen:

- Beschikbaarheid griffier: De raad beschikt over een griffier waarover zij zonder tussenkomst van anderen kan beschikken. Dit wordt als zeer positief ervaren.
- Ondersteuning raad door griffier: Naar het oordeel van raadsleden ondersteunt de griffier de raad optimaal bij het invullen van haar verschillende rollen. De griffiers houden zich met name bezig met procedurele zaken, maar zouden zich graag meer met inhoudelijke zaken willen bezighouden. De andere actoren zien daarin echter geen rol voor de griffier weggelegd.
- Duaal instrumentarium: Op basis van het onderzoek kan geconstateerd worden dat de griffier thuis is in het dualiseringsinstrumentarium en dat de griffier de raad kan ondersteunen bij de toepassing en verdere ontwikkeling daarvan. Dit laatste met name op procedureel gebied.
- Contact griffier en gemeentelijke organisatie: De intensiteit van het contact met de gemeentelijke organisatie is groot, wat voor een groot deel te verklaren valt doordat griffiers vaak alleen zijn in hun functie en voor ondersteuning op de ambtelijke organisatie zijn aangewezen.

De griffier is er blijkens de resultaten goed in geslaagd de noodzakelijke ondersteuning neer te zetten. Bovendien wordt zijn rol als aanjager en pleitbezorger van het dualisme gezien. Alleen de wethouders plaatsen in ons onderzoek enige kanttekeningen bij deze rol. Uit de groepsgesprekken blijkt dat zij het instellen van een griffie in sommige gevallen als complicerend beschouwen, omdat 'er een extra laag tussen zit'.

## 10. HET FUNCTIONEREN VAN DE AMBTELIJKE ORGANISATIE

### 10.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen en veranderingen van de ambtelijke organisatie sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur beschreven. Strikt genomen behoort de griffier ook tot de ambtelijke organisatie, maar vanwege zijn eigenstandige en nieuwe functie in het gedualiseerde stelsel, is deze groep ambtenaren in het vorige hoofdstuk afzonderlijk behandeld.

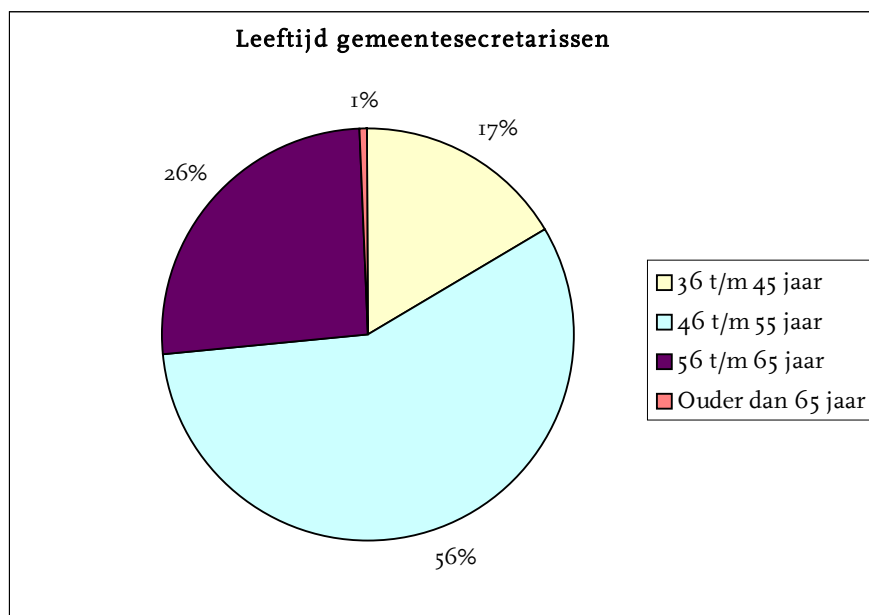
In dit hoofdstuk geven wij eerst kort het profiel van de ambtelijke organisatie weer. Daarna beschrijven wij de structuurwijzigingen die als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn ingevoerd. Vervolgens gaan we in op de gevolgen van de wet op het functioneren van de ambtelijke organisatie. Aansluitend worden de bevindingen uit ons onderzoek besproken. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies.

### 10.2 PROFIEL

De gemeentesecretarissen zijn van oudsher de spil in de organisatie en linking pin tussen ambtelijke organisatie en politiek. Zij zijn daarom in het kader van ons onderzoek bevraagd als representant van een veel grotere groep.

Van de gemeentesecretarissen is 84% ouder dan 46 jaar, 90% is man.

Figuur 23: Leeftijd gemeentesecretarissen



Met de invoering van de wet zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van raad en college nadrukkelijker gesplitst en is hun rol aanmerkelijk veranderd. Hun primaire verantwoordelijkheid is aansturing van de ambtelijke organisatie ten dienste van het college. Zoals eerder gezegd is de rol ten aanzien van de raad overgenomen door de griffier.

## 10.3 VERANDERINGEN ALS GEVOLG VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR

### 10.3.1 Veranderingen op het gebied van structuur

In de wet zijn over de ambtelijke organisatie de volgende structuurbepalingen opgenomen:

- Aanstelling van een griffier (zie hiervoor het vorige hoofdstuk).
- Verordening op de ambtelijke bijstand, inclusief fractieondersteuning. In deze verordening is over het algemeen opgenomen wanneer en op welke wijze ambtelijke bijstand mag worden gevraagd. In hoofdstuk 5 hebben wij al opgemerkt dat vrijwel alle gemeenten (94%) deze verordening hebben ingevoerd.

### 10.3.2 Veranderingen in het functioneren van de ambtelijke organisatie

Naast de genoemde structuurwijzigingen beoogt de Wet dualisering gemeentebestuur met de ontvlechting van raad en college ook een andere manier van werken te bevorderen. Deze veranderingen hebben ook consequenties voor de ambtelijke organisatie, met name als gevolg van de verandering in de machtsbalans tussen raad en college en de instelling van de griffiers. Tegen de achtergrond van de doelstellingen van de wet formuleren wij de volgende veronderstellingen over veranderingen in het functioneren van de ambtelijke organisatie.

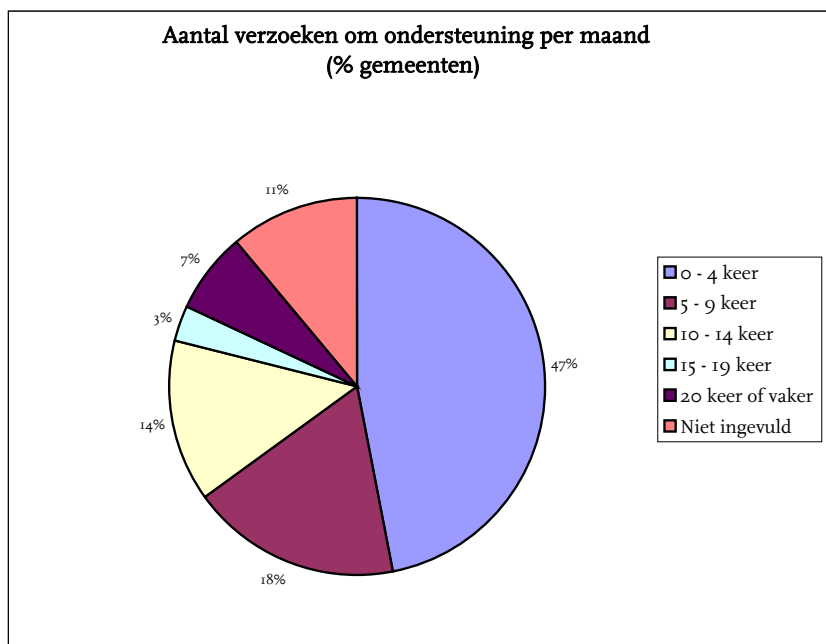
- Contact ambtelijke organisatie en raad. De ambtelijke organisatie blijft ook in de gedualiseerde situatie een belangrijke rol spelen in de ondersteuning van de raad. De schakelfunctie tussen organisatie en raad wordt echter vervuld door de griffier. De verwachting is dan ook dat de contacten tussen raad en organisatie minder rechtstreeks en minder intensief zullen zijn.
- Ondersteuning raad door ambtelijke organisatie. De raad heeft in de gedualiseerde situatie meer mogelijkheden om haar kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen. Deze situatie stelt andere eisen aan de ondersteuning - en de stukkenstroom - vanuit de ambtelijke organisatie.
- Samenwerking tussen ambtelijke organisatie en griffie(r). De ambtelijke organisatie zal in de ondersteuning van de raad een zekere mate van concurrentie ondervinden met de griffie(r). De verwachting is dat het zowel voor de organisatie als voor de griffie(r) een zoekproces zal zijn naar de meest effectieve en efficiënte taak- en rolverdeling.

## 10.4 ONDERZOEKSRESULTATEN

### 10.4.1 Ondersteuning van de raad door de reguliere ambtelijke organisatie

Door verschillende actoren, vooral door gemeentesecretarissen, is de angst geuit dat de dualisering tot gevolg zou hebben dat de ondersteuningsbehoefte van de raad zodanig zou groeien dat deze niet meer behapbaar zou zijn voor de organisatie. Uit onze onderzoeksresultaten blijkt dat de maandelijkse frequentie waarmee door de raad een beroep wordt gedaan op de ambtelijke ondersteuning aanzienlijk hoger ligt dan ten tijde van het onderzoek van de Staatscommissie. De volgende figuur geeft de inschatting door griffiers; de inschatting door gemeentesecretarissen wijkt hier niet sterk van af.

Figuur 24: Aantal verzoeken om ondersteuning per maand



De griffiers zijn overwegend tevreden over de manier waarop de ambtelijke organisatie deze verzoeken afhandelt. Slechts 5% vindt dat dit slecht geschiedt, 67% beoordeelt de afhandeling als goed en 7% zelfs als zeer goed. Dit spoot met het oordeel van raadsleden. Overigens is hier wel sprake van een daling ten opzichte van de cijfers die de Staatscommissie heeft gemeten. Toen was namelijk meer dan 90% tevreden over de gegeven ondersteuning. Oorzaak voor deze daling in tevredenheid kan veroorzaakt worden door de verhoogde frequentie die leidt tot kwaliteitsverlies of door hogere verwachtingen. Van de gemeentesecretarissen ziet 32% de verzoeken om ondersteuning als belastend voor de organisatie.

Naast de angst voor een overbelasting voor de ambtelijke organisatie werd in de commentaren op het wetsontwerp ook aangegeven dat voor de ambtenaren die de raad van ondersteuning zouden moeten voorzien een loyaliteitsconflict zou kunnen ontstaan. De gemeentesecretarissen geven inderdaad aan dat dit voor de ambtelijke organisatie in het begin verwarrend was. Vragen als 'naar wie moeten we luisteren; de wethouder of de raad?' kwamen inderdaad naar boven. Inmiddels kristalliseert dit zich al wat meer uit. Technische vragen leveren geen probleem meer op, bij inhoudelijke vragen wordt een beroep gedaan op de politiek-bestuurlijke antenne van de ambtenaar. In verschillende gemeenten worden ambtenaren die vaak met de raad te maken hebben daarin ook getraind. In Lelystad hebben de ambtenaren bijvoorbeeld een workshop 'werken in een politiek-bestuurlijke omgeving' gehad.

*Citaat: '(..) ambtenaren het soms moeilijk vinden om de knecht van twee meesters te zijn. Daarbij past een duidelijk ook door het college formeel bevestigde en feitelijk uitgestraalde bereidheid om die ambtelijke ondersteuning ook ruimhartig te leveren.'* (Zelfevaluatie Utrecht)

# Berenschot

De ambtelijke organisatie heeft ook een taak in de ondersteuning van de raad door de wijze waarop zij stukken aanbieden. Over de kwaliteit van de raadsstukken zijn de raadsleden redelijk tevreden; een 2,75 op een schaal van 1 (= zeer tevreden) tot 5 (= zeer ontevreden). Datzelfde geldt voor de kwaliteit van beleidsnota's; een 2,81 op dezelfde schaal. Hierbij zijn raadsleden van gemeenten vanaf 100.000 inwoners kritischer dan de rest.

In de groepsgesprekken met raadsleden kwam echter naar voren dat in de raadsstukken zelf weinig is veranderd en dat dit niet ondersteunend werkt voor de rol van de raad. Nog steeds gaan dezelfde stukken die in MT en college zijn behandeld ook naar de raad, waardoor de boedelscheiding tussen raad en college niet goed tot uiting komt. Diverse raadsleden gaven aan dat zij van het college verlangen dat er een bestuurlijke samenvatting op stukken komt, om de raad te ondersteunen in het sturen op hoofdlijnen. In zo'n samenvatting zou het college kunnen aangeven wat ze wil bereiken en wat ze daarvoor in wil zetten, inclusief de planning. Hiermee zou niet alleen de kaderstellende maar juist ook de controlerende rol van de gemeenteraad versterkt kunnen worden.

De ondersteuning van de kaderstellende rol kan verder vorm krijgen doordat in ambtelijke stukken alternatieve voorstellen worden weergegeven waardoor de raad de mogelijkheid heeft een keuze te maken. In het onderzoek hebben we aan alle respondenten gevraagd aan te geven in hoeveel procent van de gevallen er op basis van alternatieve voorstellen is gediscussieerd. Dat cijfer varieert tussen de 9% volgens wethouders en 16% volgens raadsleden. Hieruit blijkt dat de ambtelijke organisatie er nog niet in slaagt de raad via dit middel in positie te brengen. Overigens kan dit ook de opstelling van het college hierin een rol spelen.

## *Rode draad uit de zelfevaluaties*

*De voorbereiding van raadsstukken is voor verbetering vatbaar. Voorstellen zouden beter procesmatig ingeleid moeten worden, de status van stukken moet duidelijk vermeld worden en een bestuurlijk relevante samenvatting met de te bereiken effecten, in te zetten instrumenten en middelen is onmisbaar. Raadsleden kunnen op basis van de samenvatting dan zelf bepalen of ze de achterliggende informatie induiken. Daardoor zou de raad beter in staat gesteld worden haar drie functies te vervullen. De ambtelijke organisatie moet dan ook beter inspelen op het bedienen van de raad.*

### 10.4.2 Analyse kaderstellende notities

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, hebben we van 14 gemeenten de kaderstellende notities rondom de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) inhoudelijk bestudeerd. Dat leidde tot de volgende conclusies, die op hoofdlijnen de bovenstaande enquêteresultaten ondersteunen:

- De vraag 'Wat willen we bereiken?' wordt in de meeste kaderstellende notities beantwoord door de effecten te benoemen die de gemeente met de invoering van de Wwb wil bereiken. Dit zijn echter meestal de effecten zoals die door de rijksoverheid worden beoogd, zonder dat deze worden toegespitst op de eigen gemeente. De effecten worden niet in meetbare (SMART) termen vertaald. Dit maakt controle achteraf moeilijk.

# Berenschot

- De vraag ‘Wat gaan we daarvoor doen?’ wordt eveneens in het overgrote deel van de kaderstellende notities beantwoord, althans voorzover het de inhoud van het Wwb-beleid betreft. Daarbij worden in iets meer dan de helft van de notities meerdere alternatieven voorgesteld, zodat de raad daadwerkelijk iets te kiezen heeft. Aan de procedurele aspecten wordt eveneens in iets meer dan de helft van de notities aandacht besteed; de planning/fasering van de invoering van de Wwb-verordeningen staat in vrijwel alle notities.
- De vraag ‘Wat mag het kosten?’ wordt in slechts de helft van de notities beantwoord. Dat is opvallend weinig. Mogelijke verklaringen: men praat eerst over de inhoud en pas daarna over de financiën en/of de inhoud is nog zo abstract dat er nog geen financiële consequenties aan kunnen worden gekoppeld. Hoe dan ook, het is vanuit het budgetrecht van de raad bezien vreemd dat de financiën zo onderbelicht blijven in de kaderstellende notities.

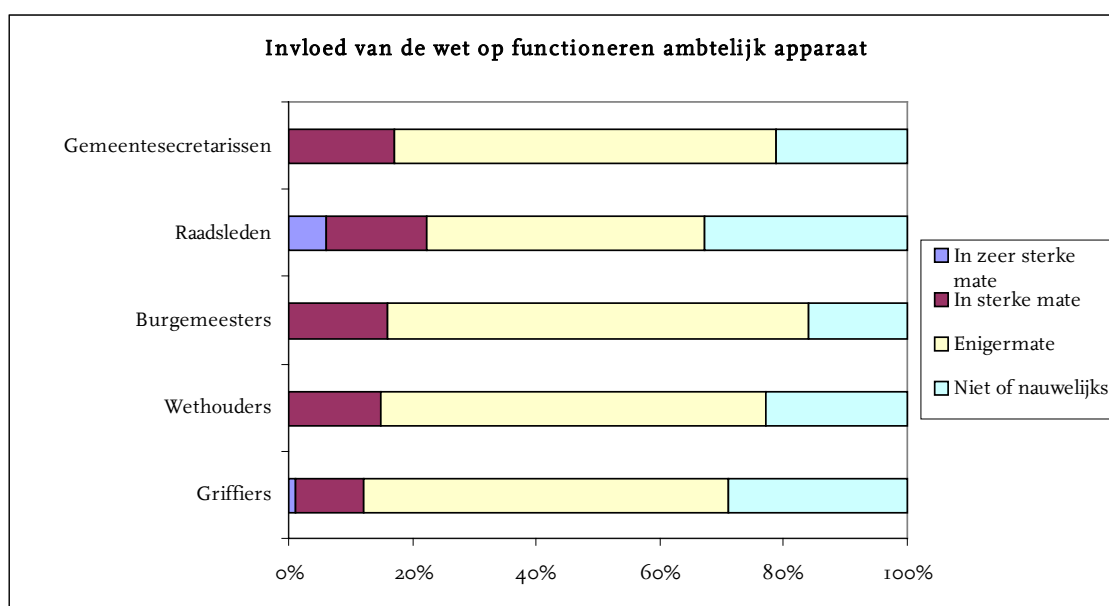
Het algemene beeld is dat maar weinig kaderstellende notities antwoord geven op alle drie de W-vragen. En daar waar dat wel het geval is, gebeurt dat veelal nog niet in concrete termen. Het overgrote deel van de notities is dan ook niet goed bruikbaar als instrument voor controle door de raad; wel zijn ze de raad behulpzaam bij het stellen van inhoudelijke kaders, zodat het college richting heeft bij het inhoudelijk uitwerken van het Wwb-beleid.

## 10.4.3 Waardering veranderingen

We hebben aan de verschillende actoren de vraag gesteld of de Wet dualisering gemeentebestuur van invloed is op het functioneren van de ambtelijke organisatie.

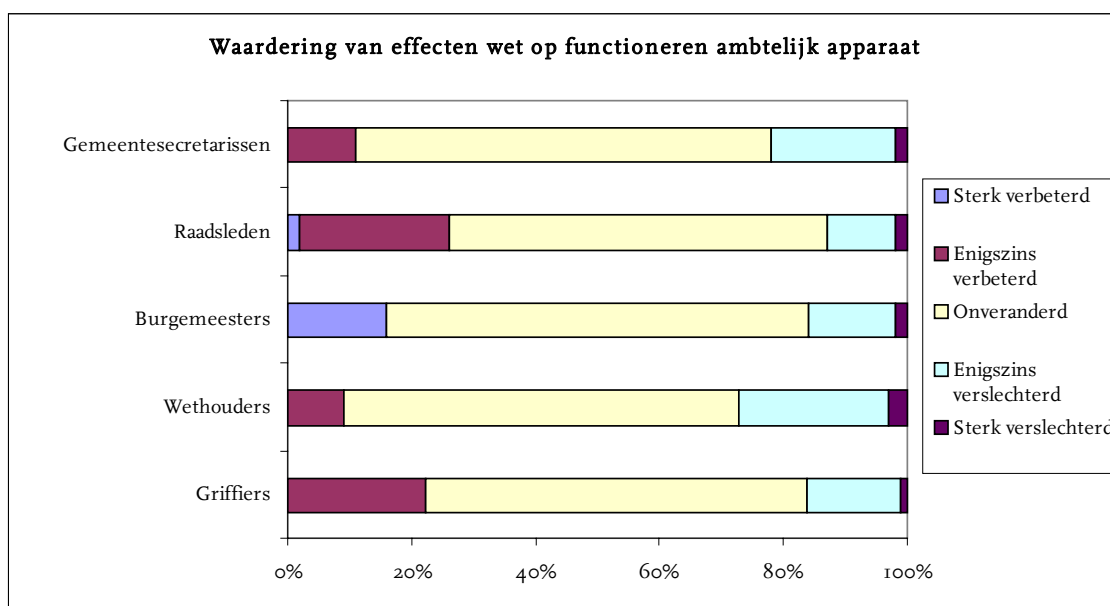
De invloed van de wet op de ambtelijke organisatie wordt over het algemeen geassocieerd als ‘enigermate’. Dit is aanzienlijk lager dan de invloed die de dualisering volgens dezelfde respondenten op de andere actoren heeft.

Figuur 25: Invloed van de Wet dualisering gemeentebestuur op de ambtelijke organisatie



Verder hebben we gevraagd hoe de verschillende actoren de effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur op het functioneren van de ambtelijke organisatie waarden. Dat leidde tot de volgende resultaten.

Figuur 26: Waardering van effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur op functioneren ambtelijke organisatie



## 10.5 CONCLUSIES

Wanneer we terugblikken op de geformuleerde veronderstellingen, komen we tot de volgende conclusies:

- Contact ambtelijke organisatie en raad: De ambtelijke organisatie blijft een belangrijke rol spelen in de ondersteuning van de raad. Dit is niet alleen logisch gezien de beperkte omvang van de griffies, maar ook omdat het niet mogelijk (en uit efficiencyoverwegingen niet gewenst is) om een griffie op te tuigen die dezelfde specialistische kennis in huis heeft. Opvallend is wel dat het beroep dat op de ambtelijke organisatie wordt gedaan na de dualisering is toegenomen. Raadsleden en griffiers zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop hun vragen en verzoeken door de ambtelijke organisatie worden afgehandeld.
- Ondersteuning raad door ambtelijke organisatie: De kwaliteit van de voorstellen die worden gemaakt in de organisatie kunnen de raad en het college in de juiste duale positie brengen. Onze onderzoeksresultaten laten zien dat de voorstellen op dit moment nog niet voldoende zijn afgestemd op de duale situatie; ze bieden de raad weinig input om haar controlerende en kaderstellende rol beter in te vullen. De analyse van kaderstellende notities bevestigt dit beeld. In veel gevallen is er in de stroom tussen organisatie, college en raad weinig tot niets veranderd. Uit de groeps gesprekken en de regiobijeenkomsten met raadsleden blijkt dat zij inderdaad behoefte hebben aan een andere en betere voorbereiding van stukken.

# Berenschot

- Samenwerking griffie(r): In hoofdstuk 9 hebben we reeds geconcludeerd dat de griffier veelvuldig contacten onderhoudt met andere ambtenaren. Daar hebben we ook geconstateerd dat verzoeken om ambtelijke ondersteuning in 82% van de gevallen via de griffier worden doorgeleid naar de ambtelijke organisatie.

Op basis van het bovenstaande kunnen we concluderen dat er dus nog verbeteringen mogelijk zijn bij het functioneren van de ambtelijke organisatie in het gedualiseerde systeem. Opvallend is echter dat de ambtelijke organisatie door onze respondenten wordt gezien als de actor die het minste effect ondervindt van de dualisering. Dit kan duiden op een te lage inschatting van het belang van de ambtelijke organisatie in de dualiseringsoperatie, of op een ambtelijke organisatie die zich nog te weinig aan de dualisering heeft aangepast.

# Berenschot

## DEEL 4: DE VERHOUDING TUSSEN RAAD EN COLLEGE

# Berenschot

## 11. VERHOUDING TUSSEN RAAD EN COLLEGE: ONTVLECHTING POSITIES

### 11.1 INLEIDING

Dualisme komt in interactie tot stand. De kern van de dualiseringsoperatie betreft de verhouding tussen gemeenteraad en college. De verhouding tussen raad en college werd in het monistische stelsel gekenmerkt door een sterke verwevenheid. Die verwevenheid kwam met name tot uiting in de combinatie van het raadslidmaatschap en het wethouderschap. Daaruit vloeide de aanwezigheid en de rol van wethouders bij raads- en fractievergaderingen en het voorzitterschap van wethouders van raadscommissies voort. Het dualisme beoogt deze verwevenheid te ontvlechten door de posities, functies en bevoegdheden van raad en college duidelijker te scheiden. Ruim twee jaar na de invoering van het dualisme is het de vraag of dit daadwerkelijk heeft geleid tot andere (invloeds)verhoudingen tussen raad en college. Die verhouding staat dus centraal in dit hoofdstuk. De kernvraag van dit hoofdstuk is: hoe staat het met de ontvlechting en scheiding van posities van raad en college in de praktijk?

### 11.2 VERANDERINGEN ALS GEVOLG VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR

In de wet zijn voor zowel raad als college een aantal structuurmaatregelen genomen om de basis voor deze ontvlechting te regelen. Dit is in hoofdstuk 6 en hoofdstuk 7 aan de orde geweest. Het gaat er in dit hoofdstuk vooral om te kijken naar de beoogde verandering in de interactie en de mate waarin deze verandering reeds daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. We belichten in dit hoofdstuk verschillende aspecten van de relatie tussen raad en college:

- De ontvlechting tussen raad en college. Wethouders maken geen deel meer uit van de raad. De gedachte achter de Wet dualisering gemeentebestuur was dat door het meer zelfstandig positioneren van raad en college deze meer afstand ten opzichte van elkaar zouden hebben waardoor de kaderstellende en controlerende rol van de raad ten opzichte van het college kon worden versterkt.
- De relatie tussen college en coalitie. Doordat de wethouders geen deel meer uitmaken van de raad zijn ze ook geen lid meer van de fractie. Kortom, er is niet alleen meer afstand tussen raad en college maar ook tussen verschillende spelers binnen een partij. Niettemin wordt er in veel gemeenten gewerkt met een collegeprogramma en een raadsprogramma hetgeen de partijen naar verwachting weer tot samenwerking brengt.
- De aanwezigheid en de rol van de wethouder in raad, commissie en fractie. De mate waarin de wethouder bij de verschillende overleggen aanwezig is, is een indicatie voor de wijze waarop binnen een gemeente om wordt gegaan met de veranderende posities. Raad en commissies kunnen er voor kiezen een wethouder alleen te laten oproepen bij bijzondere gevallen, maar ook andere varianten zijn mogelijk.
- De relatie tussen wethouder en fractie. Gegeven de eigenstandige positie van college en raad zou verwacht mogen worden dat dit ook leidt tot een veranderde relatie met de fractie. Meer afstand en minder inclusief bestuur zou in dit geval ook kunnen leiden tot meer discussie binnen de partijen.

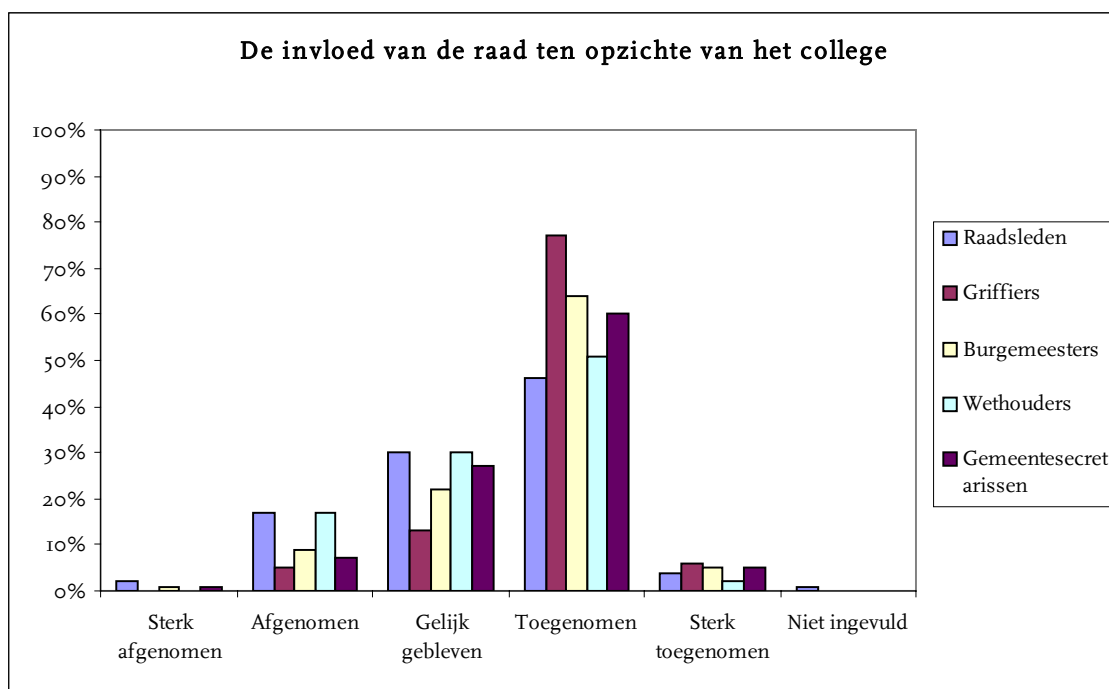
- De relatie tussen portefeuillehouder en raadscommissie. Voor het dualisme had een wethouder een ‘eigen’ commissie waar hij grote delen van de agenda bepaalde. In het duale bestel stelt een commissie in principe haar eigen agenda op. Dit leidt naar verwachting tot een andere relatie met de wethouder.

## 11.3 ONDERZOEKSRESULTATEN

### 11.3.1 Ontvlechting raad en college

Wij hebben alle doelgroepen gevraagd naar de effecten van de invoering van het dualisme op de verhoudingen tussen raad en college. Alle actoren geven aan dat de verhoudingen tussen raad en college in beweging zijn. Onderstaande grafiek bevat de mening van raadsleden, griffiers, burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen over de effecten van de dualisering op de onafhankelijkheid van de raad ten opzichte van het college en op de invloed van de raad ten opzichte van het college.

Figuur 27: Invloed van de raad ten opzichte van het college

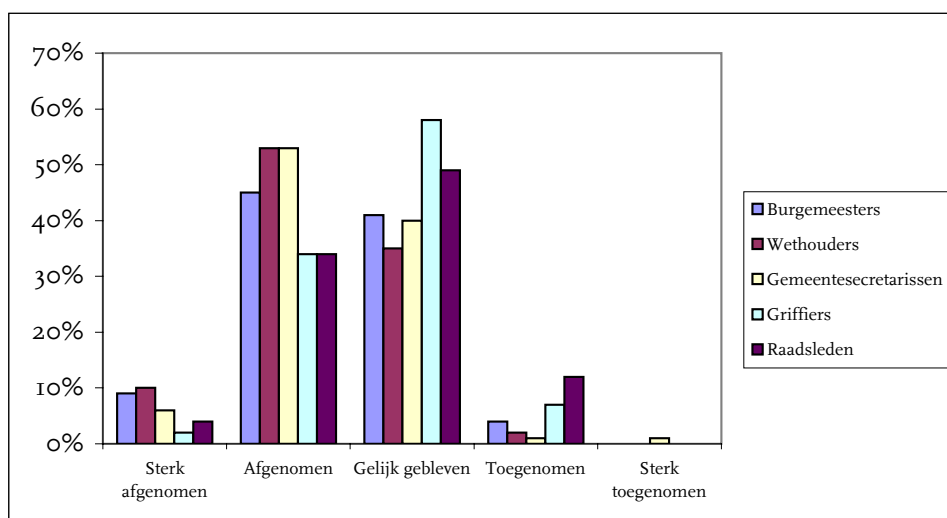


Uit deze grafiek blijkt dat alle doelgroepen het erover eens zijn dat de onafhankelijkheid en de invloed van de raad ten opzichte van het college zijn toegenomen. In de regiobijeenkomsten bleek dat raadsleden deze enquêteresultaten herkennen. De verhoudingen tussen raad en college zijn volgens de deelnemers aan verandering onderhevig; dat ervaren zij vrijwel dagelijks in hun gemeente. De wijze waarop zij dat ervaren en waarderen, verschilt per doelgroep. Raadsleden geven bijvoorbeeld aan dat zij zich in de duale verhoudingen onafhankelijker van de wethouder een mening kunnen vormen over het voorliggende beleidsthema en zij vinden dat een zeer positieve ontwikkeling. Wethouders ervaren ook dat de onafhankelijkheid van de raad ten opzichte van het college is toegenomen.

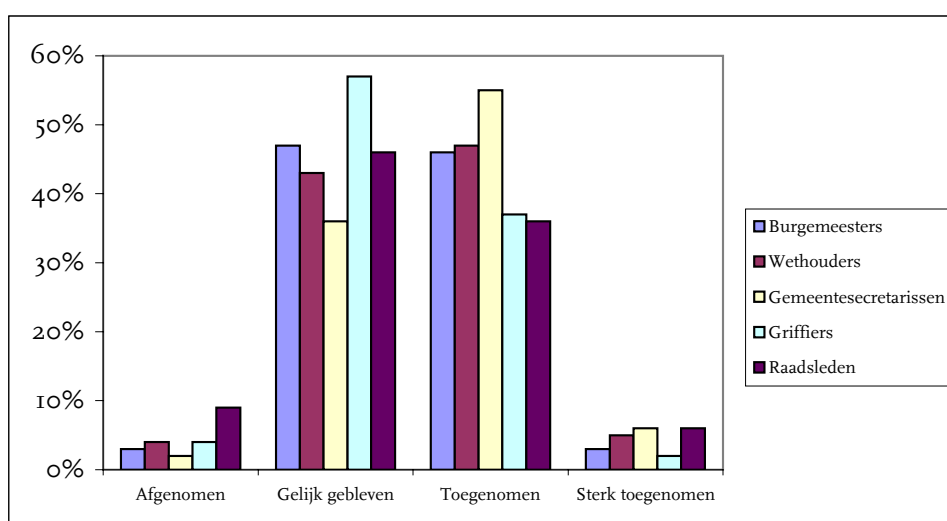
Zij vinden dat echter niet per definitie een positieve ontwikkeling, omdat het niet altijd duidelijk is wat de raad van het college verwacht en er daardoor al gauw conflicten tussen raad en college ontstaan.

Dat er een verandering is opgetreden in de verhouding tussen de raad en het college staat dus niet ter discussie. De effecten van de veranderingen echter wel; sommige actoren geven bijvoorbeeld aan dat er effecten zijn op de stabiliteit van de politieke verhoudingen en de conflicten tussen raad en college. Burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen vinden dat de stabiliteit is afgenomen en het aantal conflicten is toegenomen, terwijl de meerderheid van de raadsleden en de griffiers van mening is dat die gelijk gebleven is. Ook uit de antwoorden op de vraag of het college zich nu meer moet verantwoorden ten opzichte van de raad komt een verdeeld beeld. In het algemeen vindt de meerderheid dat het college zich vaker moet verantwoorden. Niettemin meent bijna 10% van de raadsleden dat dit sterk is afgenomen. Onderstaande figuur illustreert deze cijfers.

Figuur 28: Ontwikkeling stabiliteit politieke verhoudingen



Figuur 29: Ontwikkeling aantal conflicten tussen raad en college

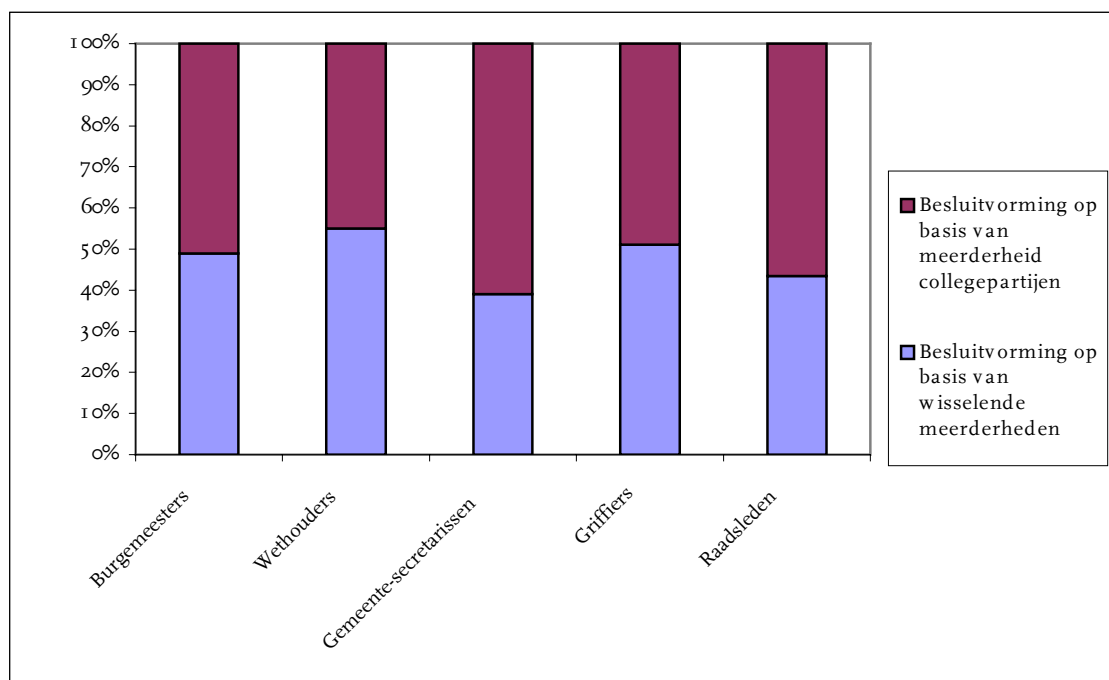


Dit verschil in perceptie tussen de doelgroepen wordt verklaard door het feit dat iedere doelgroep deze verandering vanuit zijn eigen perspectief bekijkt en daar vervolgens zijn oordeel op baseert. Dit gecombineerd met het feit dat de verandering in de verhoudingen tussen raad en college zich nog aan het uitkristalliseren is en dat raad en college nog op zoek zijn naar hun nieuwe rol en positie en daarbij uitgaan van de bestaande bestuurscultuur verklaart de variatie. Overigens valt op dat respondenten in de groepsgesprekken aangaven dat het in gemeenten waar raad en college altijd al goed met elkaar samenwerkten, gemakkelijker is om een nieuwe verhouding te vinden dan in gemeenten waar raad en college van oudsher al regelmatig met elkaar in conflict kwamen.

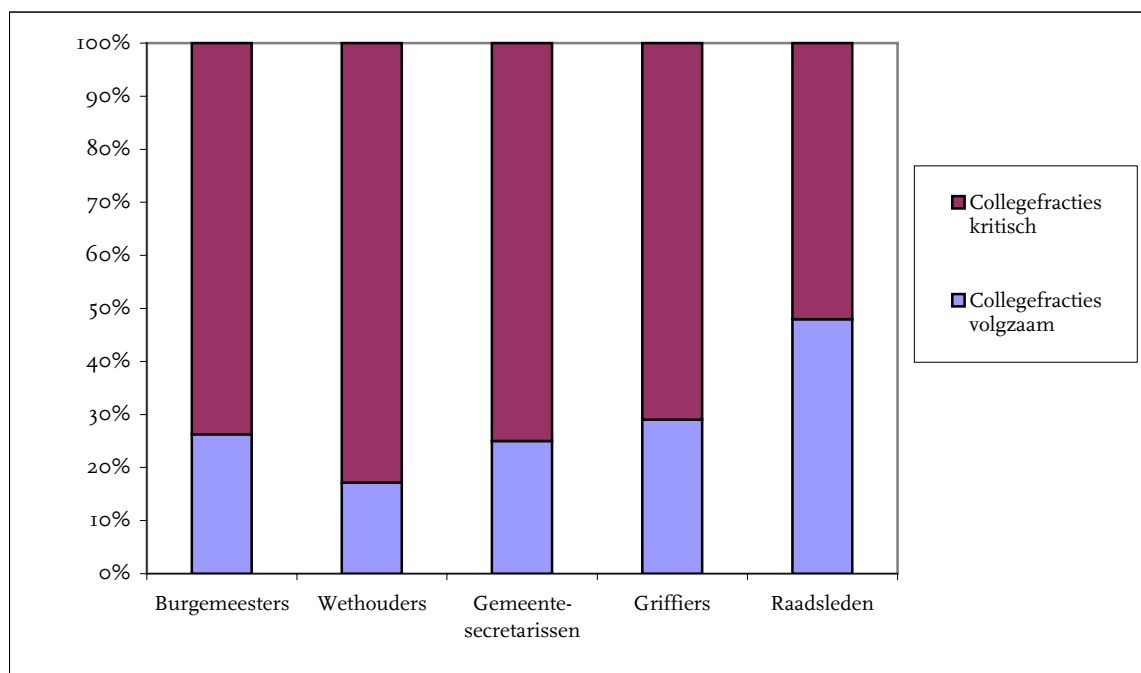
## 11.3.2 Relatie tussen college en coalitie

De toegenomen zelfstandigheid van raad en college zou ook invloed moeten hebben op de nauwe verbinding tussen de coalitiefracties. Deze verbinding bestaat omdat zij samen het college vormen. Dit - in de woorden van de Staatscommissie - 'inclusieve bestuur' lokt eerder op politieke dan op inhoudelijke argumenten gebaseerde discussies uit. Uit ons onderzoek komt naar voren dat er inderdaad een bepaalde mate van ruimte binnen de coalitie is gekomen. De coalitiepartijen nemen wat vaker de vrijheid hun eigen weg te gaan. Dit blijkt ook uit de onderstaande figuren.

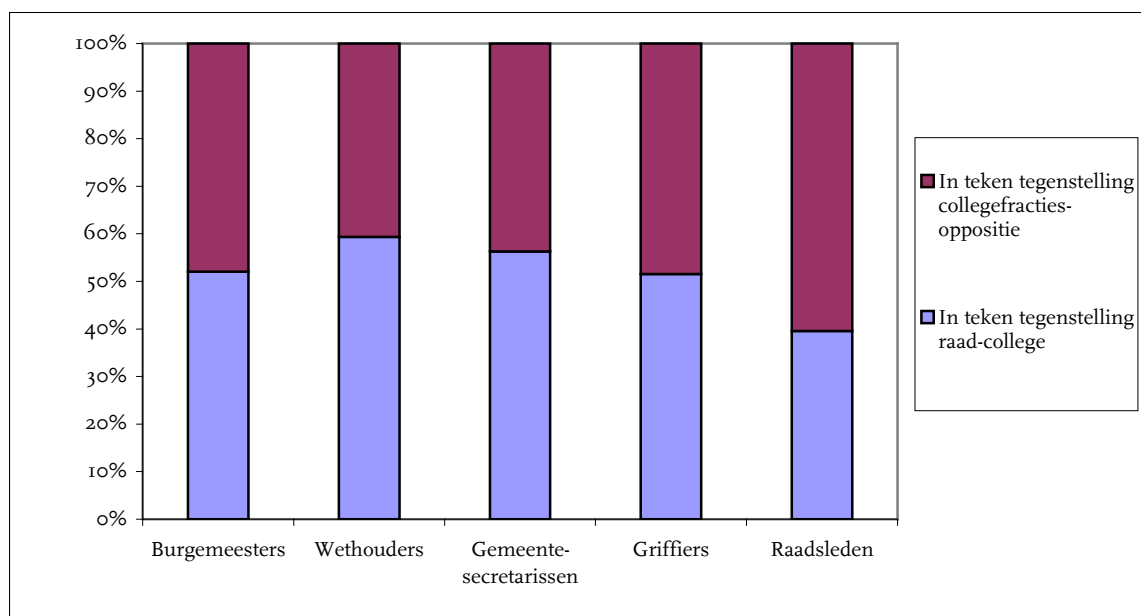
Figuur 30: Mate waarin sprake is van besluitvorming op basis van meerderheid collegepartijen of wisselende meerderheden



Figuur 31: Mate waarin collegefracties beschouwd worden als volgzzaam of kritisch



Figuur 32: Mate waarin debat beïnvloed wordt door tegenstelling raad - college of coalitie - oppositie



Uit bovenstaande grafiek blijkt dat de raadsdebatten - en daarmee het besluitvormingsproces in de raad - wel over enige duale kenmerken beschikken. De meerderheid van de wethouders (55%) en griffiers (52%) vindt bijvoorbeeld dat de besluitvorming op basis van wisselende meerderheden plaatsvindt. Van de raadsleden vindt slechts 43% dit, 31% van de oppositieraadsleden en 50% van de coalitie.

# Berenschot

En de meerderheid van alle doelgroepen - op de raadsleden na - vindt de coalitieondersteunende fracties kritisch. Wat opvalt is dat dit oordeel minder vaak voorkomt naarmate de gemeentegrootte toeneemt. Toch geeft de meerderheid van alle doelgroepen aan dat de raadsdebatten in het teken van de tegenstelling tussen raad en college staan. De raadsleden zijn echter in meerderheid van mening dat het debat in het teken staat van coalitieoppositie.

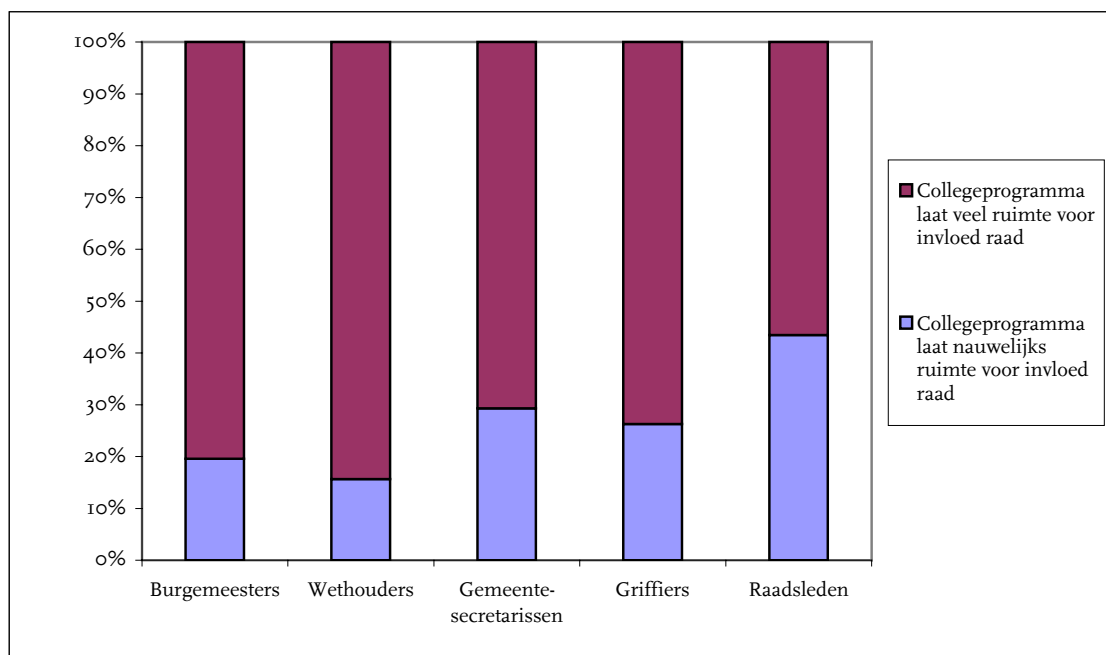
Hoewel er dus op een aantal vlakken wel duale elementen te herkennen zijn, is het niet reëel te denken dat de verbindingen tussen coalitiefracties zullen verdwijnen. Tegelijkertijd geven de actoren die wij gesproken hebben aan, dat coalitieverbindingen zullen blijven bestaan zolang er een meerpartijensysteem is. In dergelijke systemen is het volstrekt logisch en gebruikelijk dat op basis van programmatische samenhang coalities worden gesloten. Het feit dat er in de onderhandelingen om te komen tot een dergelijk programma vanuit wordt gegaan dat ook een zekere mate van binding ontstaat is niet gek. Het lidmaatschap van het college geeft een partij immers de mogelijkheid echt invloed te hebben op het bestuur van de gemeente. In die zin is het ook logisch dat een partij zich in zekere zin verbonden voelt aan de coalitie, niet alleen vanuit programmatisch oogpunt maar ook vanuit eigenbelang.

## *Raads- en collegeprogramma*

Aangezien het collegeprogramma een belangrijk bindingsinstrument is voor de coalitie hebben we hierover in ons onderzoek een aantal vragen gesteld. 91% van de griffiers geeft aan dat er in hun gemeente een collegeprogramma is vastgesteld. In de groepsgesprekken is gebleken dat dit collegeprogramma grosso modo twee verschijningsvormen kent. Het is ofwel een beleidsakkoord op hoofdlijnen dat als binding dient voor de coalitie ofwel het is een uitvoeringsprogramma van het college dat een uitwerking is van een akkoord op hoofdlijnen dat door een bepaalde geleding uit de raad is vastgesteld als inhoudelijk raadsprogramma. De enquête leidt tot de conclusie dat in 65 à 70% van de gemeenten waar een collegeprogramma bestaat gekozen is voor de eerste verschijningsvorm. Daarbij zijn blijkens de resultaten wel verschillende varianten mogelijk (zoals steun van oppositiefracties). De rest van de gemeenten kiest voor de tweede vorm.

In de enquête vroegen wij in welk mate de binding van collegefracties aan het collegeakkoord het verloop van belangrijke besluitvormingsprocessen heeft bepaald. Zowel wethouders als raadsleden geven in meerderheid aan dat dit in (zeer) sterke mate het geval is. Oppositieraadsleden zijn daarvan in nog sterkere mate overtuigd dan coalitieraadsleden. Ook hieraan is te zien dat de samenwerking op basis van een programma nog steeds gebruikelijk is. Verder vroegen we aan alle doelgroepen om aan te geven of het collegeprogramma veel of weinig ruimte liet voor invloed van de raad (zie de volgende figuur). Ook bij deze stelling ontstaat een duidelijk verschil van mening tussen de oppositie die in meerderheid (62%) van mening is dat het nauwelijks ruimte laat en de coalitiepartijen die dat niet vinden (32%).

Figuur 33: Collegeprogramma laat wel/geen ruimte voor invloed raad



Naast het collegeprogramma hebben verschillende gemeenten een raadsprogramma aangenomen. Deze zijn onder te verdelen in verschillende categorieën: de langetermijn-agenda, het agenderend raadsprogramma en het inhoudelijk raadsprogramma. 31% van de gemeenten beschikt over een langetermijnagenda, 13% beschikt over een agenderend raadsprogramma en 27% over een inhoudelijk raadsprogramma. 42% van de gemeenten heeft aangegeven nog niet over een dergelijke agenda of programma te beschikken. Deze cijfers sporen met de twee verschijningsvormen die hiervoor genoemd zijn. In zijn algemeenheid zijn de volgende observaties op hun plaats:

- Een inhoudelijk raadsprogramma dat door een meerderheid van de raad is opgenomen verschilt niet van een collegeprogramma.
- In gemeenten waar een raadsprogramma en een collegeprogramma worden gecombineerd is ofwel het raadsprogramma agenderend van aard, ofwel kent het collegeprogramma een sterk uitvoerend karakter en wordt het alleen door wethouders ondertekend.

### *Rode draad uit zelfevaluaties*

Het collectiviteitsdenken ten aanzien van gemeenteraden spoort niet met de realiteit. Daarbij moet wel een onderscheid gemaakt worden tussen inhoud en proces/procedure. Als raadsleden met elkaar afspreken op welke terreinen ze naar de burger gaan en wanneer en hoe ze dat doen kan dat het profiel van de raad als geheel versterken. De boodschap van de partijen is dan natuurlijk wel verschillend. Op inhoud zijn gemeenteraden nu eenmaal niet één geheel. In de politiek gaat het nu juist om het verschil van mening.

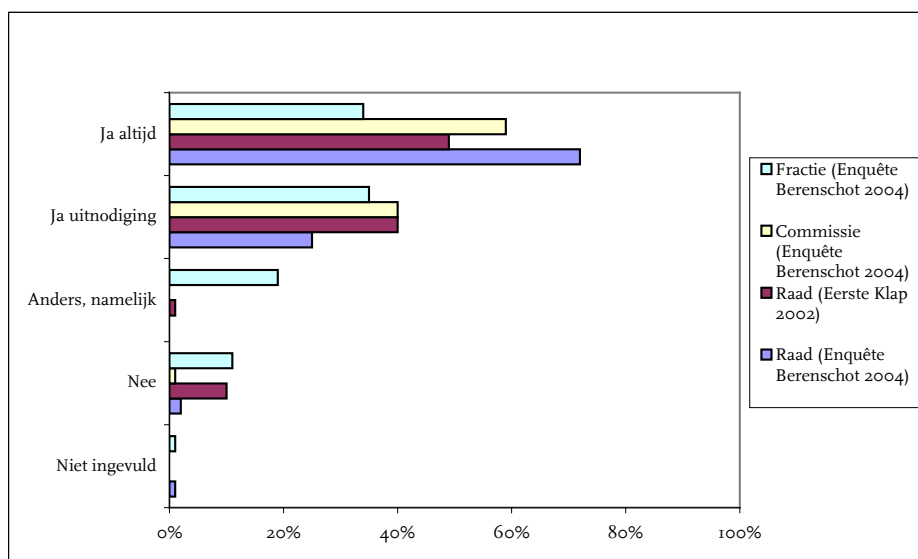
## 11.3.3 Aanwezige i d en rol wethouder in raad, commissie en fractie

De meest praktische vertaling van de ontvlechting van posities is te zien in de aanwezigheid en de rol van wethouders bij raads-, commissie- en fractievergaderingen. Dat wil overigens niet zeggen dat dit de lakmoesproef van de dualisering is, noch dat een gemeente waar de afspraak is gemaakt dat de wethouders nooit bij de fractie mogen aanschuiven meer dual is dan een andere waar die afspraak niet is gemaakt. Wat wel opvalt, is dat verschillende gemeenten in Nederland de aanwezigheid van de wethouders wel aangrijpen om het dualisme vorm te geven. Dit resulteert nog wel eens in ‘dualistisch fundamentalisme’ waarbij wethouders op de publieke tribune moeten gaan zitten (er is zelfs een voorbeeld waar de wethouder door raadsleden zelfs daar werd aangesproken op zijn aanwezigheid). In deze paragraaf behandelen we achtereenvolgens de aanwezigheid en de rol van de wethouder in de verschillende gremia.

### *Aanwezigheid*

Aangezien wethouders geen lid meer zijn van de raad - en daarmee dus ook niet van de fractie - ligt het niet meer voor de hand dat de wethouder per definitie deelneemt aan de raads-, commissie- en fractievergaderingen. Uitgaande van de veronderstelling dat wethouders in de duale verhoudingen een minder actieve rol in raads- en commissievergaderingen vervullen en dat zij minder vaak bij fractievergaderingen aanwezig zijn is dit een indicator voor dualisme. In 98% van de gemeenten zijn over de aanwezigheid bij raad- en commissievergaderingen afspraken gemaakt, over de aanwezigheid van wethouders bij de fractie is in 89% van de gemeenten een afspraak gemaakt (in 2002 was dit in 58% van de gemeenten het geval<sup>10</sup>). In onze enquête onder griffiers hebben wij nagegaan hoe dit vorm krijgt. In de volgende grafiek vindt u de resultaten.

Figuur 34: Afspraken over aanwezigheid wethouders in raads-, commissie- en fractievergaderingen



<sup>10</sup> Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, De eerste klap is een daalder waard!, Den Haag, oktober 2002, p. 10.

# Berenschot

In bovenstaande grafiek is te vinden of, en zo ja, welke afspraken volgens de griffiers zijn gemaakt. In de enquête voor het 2e Jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls is ook aan de wethouders gevraagd hoe vaak ze aanschuiven bij de bovenstaande gremia. Met betrekking tot de aanwezigheid bij vergaderingen blijkt uit dit onderzoek dat vrijwel alle wethouders (93%) bij alle vergaderingen van de gemeenteraad aanwezig zijn. Een minder groot aantal wethouders (81%) is aanwezig bij alle vergaderingen van de raadscommissie en een aanzienlijk kleiner aantal wethouders (30%) is aanwezig bij alle vergaderingen van hun fractie. Verder hebben we aan raadsleden de vraag voorgelegd of zij tevreden zijn over de frequentie waarmee wethouders aanwezig zijn bij raads- en fractievergaderingen. Een meerderheid van 80% van de raadsleden geeft aan daar (zeer) tevreden over te zijn. Het volgende kan geconcludeerd worden:

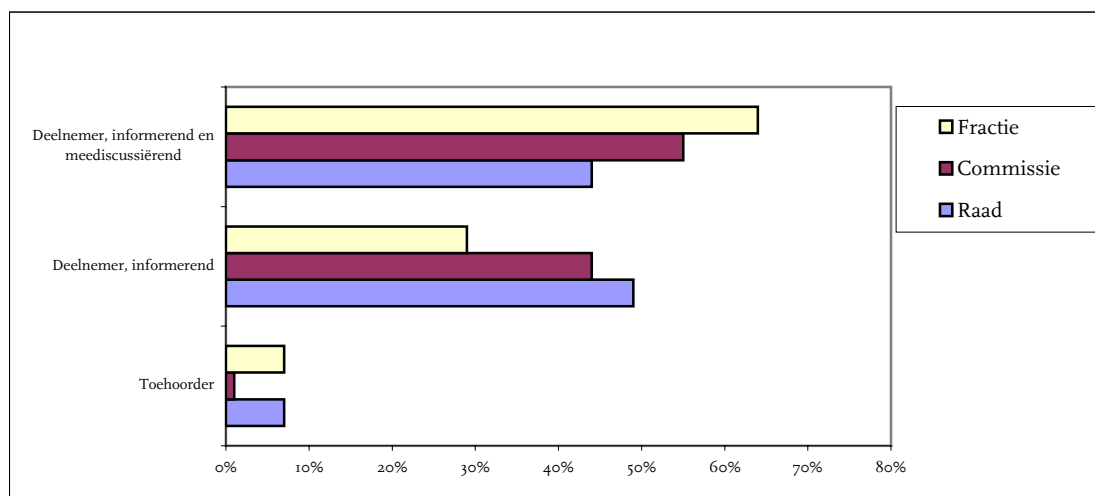
- Wethouders worden vaak uitgenodigd door de raad en door de commissie.
- In de praktijk is waarschijnlijk gebleken dat de aanwezigheid van wethouders in de raad toch gewenst is, dat verklaart de stijging ten opzichte van de meting in 2002.
- De door de griffiers gerapporteerde trend van afnemende aanwezigheid in de volgorde raad, commissie, fractie wordt ook door wethouders gesignaleerd.
- De minder frequente aanwezigheid van de wethouder bij met name de fractie past in de dualiseringsgedachte.

Ten aanzien van de gemeentegrootte geldt dat in grote gemeenten (vanaf 50.000 inwoners) het relatief vaker voorkomt dat wethouders niet bij alle vergaderingen van de gemeenteraad aanwezig zijn. Ook frequenteren wethouders uit grote gemeenten minder vaak de fractievergaderingen van hun partij. 72% van de wethouders uit grote gemeenten (vanaf 50.000 inwoners) is bij geen enkele of minder dan de helft van de vergaderingen aanwezig tegenover 58% van de wethouders in kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners).

## *Rol*

In het kader van het onderzoek voor het 2e Jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls naar de positie van de wethouder in het duale stelsel is wethouders gevraagd naar de rol die zij vervullen in raads-, commissie- en fractievergaderingen.

Figuur 35: Rol wethouders in raads-, commissie- en fractievergaderingen



Het patroon in de aanwezigheid bij vergaderingen en de rol in vergaderingen is dus omgekeerd evenredig: in de vergaderingen van het gremium waar de wethouders het minst bij aanwezig zijn - de fractie - vervullen zij de meest actieve rol, namelijk die van meediscussiërend deelnemer.

In onderhavig evaluatieonderzoek hebben we aan raadsleden niet alleen de vraag gesteld hoe tevreden zij zijn over de aanwezigheid maar ook over de rol die wethouders vervullen in de raads- en fractievergaderingen. De meerderheid van de raadsleden (62%) geeft aan daar (zeer) tevreden over te zijn, 20% van de raadsleden is daar neutraal over en 16% is (zeer) ontevreden over de rol van wethouders bij raads-, commissie- en fractievergaderingen.

### *Waardering veranderingen*

Eigenlijk zijn alle actoren in behoorlijke mate tevreden over de gemaakte afspraken rondom de aanwezigheid. De portefeuillehouder kan de raad gedurende de verschillende vergaderingen van de nodige informatie voorzien. De deelnemende wethouders lichten toe dat de actieve informatieplicht van het college aan de raad in de praktijk niet altijd goed werkt, waardoor de raad onvolledig geïnformeerd kan zijn. Deze wethouders pleiten dan ook voor aanwezigheid en actieve deelname van de wethouder aan de raads- en commissievergaderingen.

Ook de raadsleden geven aan dat zij tevreden zijn met de rolverandering die wethouders in raads- en commissievergaderingen hebben ondergaan. Bij de invoering van de dualisering was de rolverandering van wethouders in vergaderingen letterlijk het meest zichtbaar: zij namen in de meeste gemeenten immers niet meer plaats aan de tafel van de voorzitter en de secretaris van de raad. Wethouders zijn in de beleving van de raadsleden mede daardoor hun dominante positie kwijt geraakt en de meeste raadsleden zijn positief gestemd over de ruimte die hen dat geeft in vergaderingen. Overigens geven de raadsleden wel aan dat ze het informatieve moment tussen wethouder en raad missen.

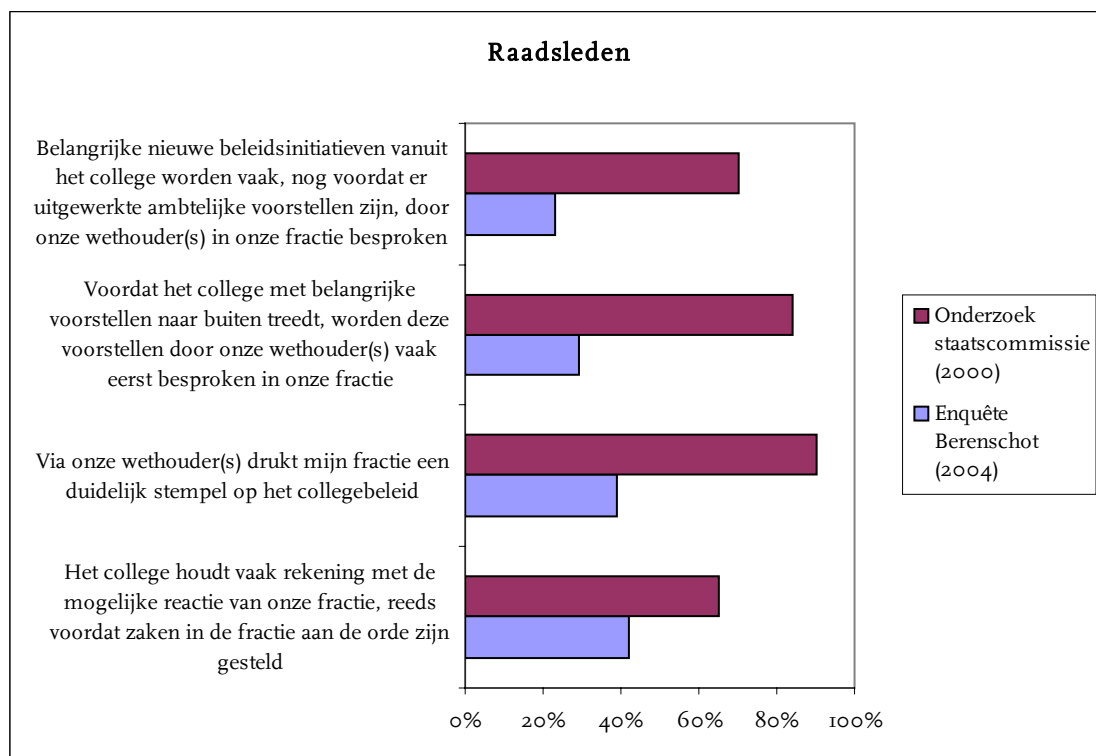
Over de aanwezigheid van de wethouder in de fractie wordt verschillend gedacht. Waar het ene raadslid aangeeft toch wel gek te zijn als hij deze belangrijke bron van informatie zou uitsluiten, geeft de ander aan dat hij vindt dat de wethouder principieel niet thuishoort in de fractie.

Niet zelden worden deze standpunten door respectievelijk coalitie en oppositie vertolkt. Steeds vaker wordt gekozen voor een mengvorm waarbij de fractie voor een deel zonder de wethouder vergadert en een eigen standpunt bepaalt, maar vervolgens wel diens informatiepositie gebruikt bij het bedrijven van politiek. In ieder geval is men zich erg bewust geworden van de rol die de wethouder zou moeten hebben en dat een zekere afstand te verkiezen is.

## 11.3.4 Relatie tussen wethouder en fractie

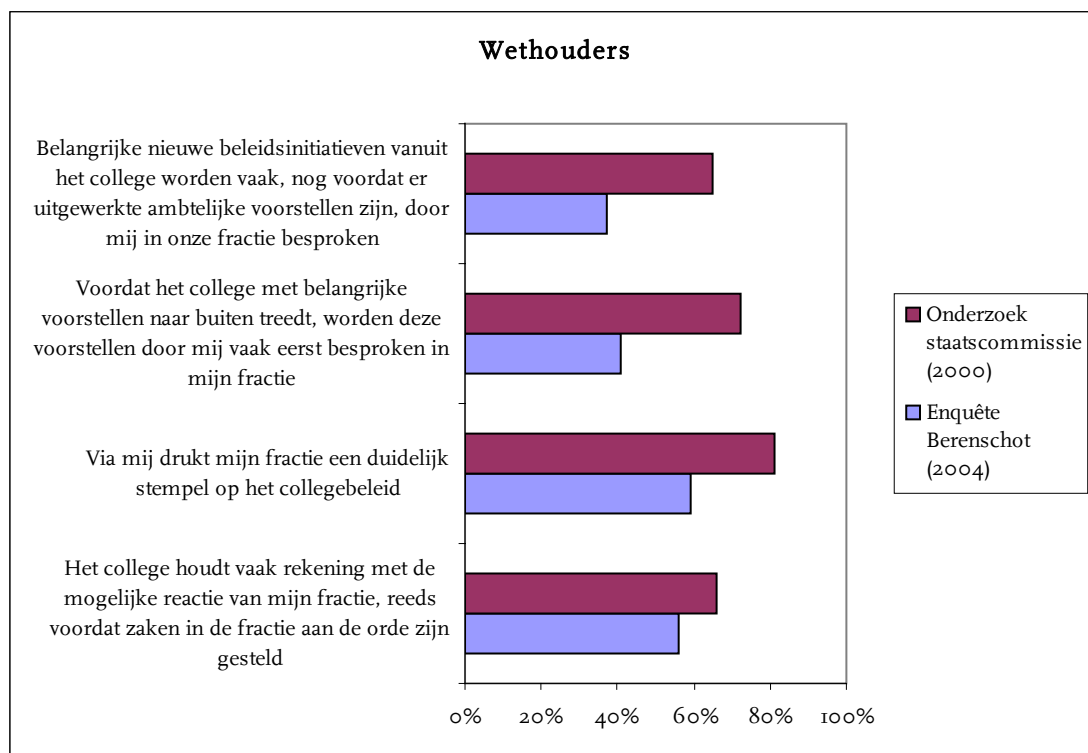
In het verlengde van de ontvlechting tussen wethouderschap en raadslidmaatschap en de veranderingen in de aanwezigheid en de rol van de wethouder bij raads-, commissie- en fractievergaderingen hebben wij onderzocht hoe de relatie tussen de wethouder en de fractie is veranderd sinds de invoering van het dualisme. Is daar nu echt een grotere afstand ontstaan of is het dualisme alleen voor de bühne? Daartoe hebben we raadsleden en wethouders in de enquête stellingen voorgelegd over de relatie tussen de wethouder en de fractie. In 2000 is dit al eens gebeurd in het kader van het onderzoek van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie.<sup>11</sup> In onderstaande grafiek zijn de antwoorden van raadsleden en wethouders op deze stellingen in 2000 en in 2004 weergegeven.

Figuur 36: Percentage raadsleden dat het eens is met de stelling dat de fractie via de wethouder invloed heeft in het college



<sup>11</sup> Bakker, drs. J.M., drs. P. Castenmiller en drs. A.J.H. Smallembroek, De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur, Verkenningen ten behoeve van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Den Haag, oktober 1999, p. 84.

Figuur 37: Percentage wethouders dat het eens is met de stelling dat de fractie via de wethouder invloed heeft in het college



In dit verband is het ook interessant om de uitkomsten van het onderzoek van de Staatscommissie te vergelijken met ons eerdere onderzoek voor het 2<sup>e</sup> Jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls. Deze vergelijking laat zien dat wethouders zich sinds 2000 minder zijn gaan identificeren met hun fractie en meer met het college.

Tabel 46: Identificatie van wethouders met college

	Berenschot (2e Jaarbericht begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls)	Onderzoek Staatscommissie
<i>Stelling voorgelegd aan wethouders</i>	<i>Waar</i>	<i>Waar</i>
Voorkeuren overige collegeleden belangrijker dan fractie	39,4%	24%

Uit de gegevens blijkt dat de relatie tussen wethouder en fractie in de afgelopen vijf jaar sterk is veranderd. Zowel raadsleden als wethouders geven aan dat de banden tussen de wethouder en de fractie aanzienlijk minder hecht zijn geworden. De grootste veranderingen hebben zich voorgedaan in de voorbespreking van nieuwe beleidsinitiatieven en belangrijke beleidsvoorstellen door de wethouder in de fractie. In 2000 werden nieuwe beleidsinitiatieven volgens 70% van de raadsleden en volgens 65% van de wethouders voorbesproken in de fractie, terwijl dat in 2004 nog maar volgens 23% van de raadsleden en volgens 37% van de wethouders gebeurt.

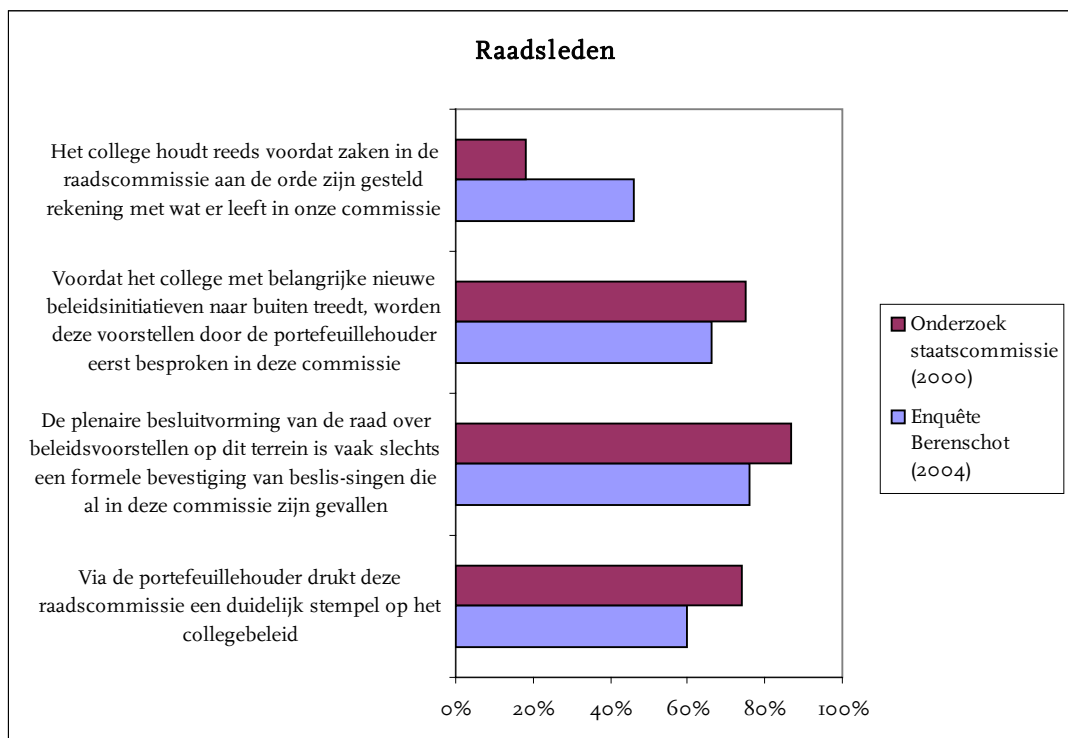
Met betrekking tot de voorbespreking van belangrijke beleidsvoorstellen in de fractie geldt dat 84% van de raadsleden en 72% van de wethouders in 2000 aangaf dat dit gebeurde; in 2004 zijn deze percentages gezakt tot 29% van de raadsleden en 41% van de wethouders. Overigens is men wel van mening dat coalitieondersteunende fracties over het algemeen nog steeds een informatievoorsprong hebben ten opzichte van oppositiefracties, maar die is kleiner dan in het monistische stelsel. Daar staat tegenover dat coalitieondersteunende fracties de wethouder in het dualistische stelsel minder inlichten over wat hij in de raads- of commissievergadering kan verwachten. In het verleden werd er volgens de wethouders meer voorgekookt. Tegenwoordig worden collegevoorstellen niet meer automatisch door de coalitieondersteunende fracties gesteund en daardoor is er zoals eerder gezegd vaker dan voorheen sprake van wisselende meerderheden.

Betekent de vergrote afstand tussen wethouder en fractie dan wel dat de wethouder niet meer automatisch de lijsttrekker is voor zijn partij bij de verkiezingen? De politiek leider van de partij zit nu immers in de raad en niet meer in het college. Ook dat blijkt vooralsnog niet zo te zijn, want desgevraagd antwoordt 52% van de raadsleden dat de (beoogd) wethouder lijsttrekker was bij de laatste verkiezingen. 46% van de raadsleden geeft daarentegen aan dat een (beoogd) raadslid lijsttrekker was. Bij de volgende gemeenteraadsverkiezingen - na vier jaar dualisme - zal dat laatste percentage wellicht gestegen zijn.

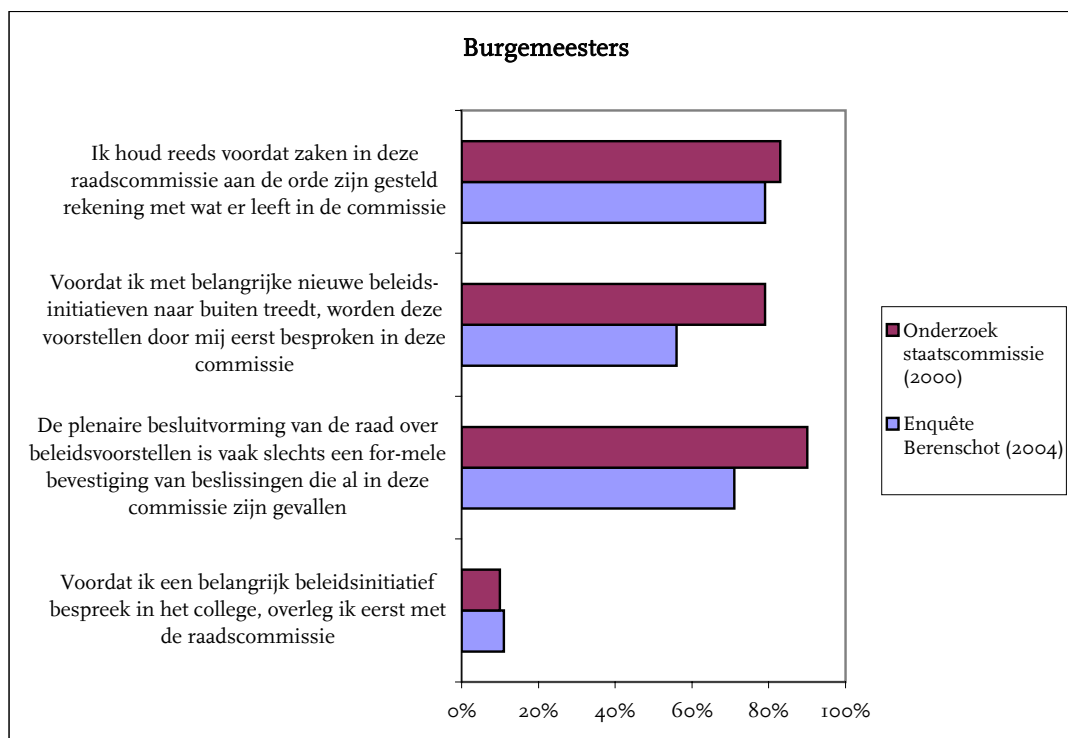
### 11.3.5 Relatie tussen portefeuillehouder en raadscommissie

Niet alleen de relatie tussen wethouder en fractie, maar ook de relatie tussen portefeuillehouder en raadscommissie is onderzocht. Ook daar zijn als gevolg van de ontvlechting immers veranderingen doorgevoerd. Zo is de wethouder bijvoorbeeld geen voorzitter meer van de raadscommissie. Om de relatie tussen portefeuillehouder en raadscommissie te onderzoeken, hebben we raadsleden en burgemeesters in de enquête stellingen voorgelegd. Raadsleden en burgemeesters zijn in 2000 in opdracht van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie gevraagd om op dezelfde stellingen te reageren. In onderstaande grafiek zijn de antwoorden van raadsleden en burgemeesters op deze stellingen in 2000 en 2004 weergegeven.

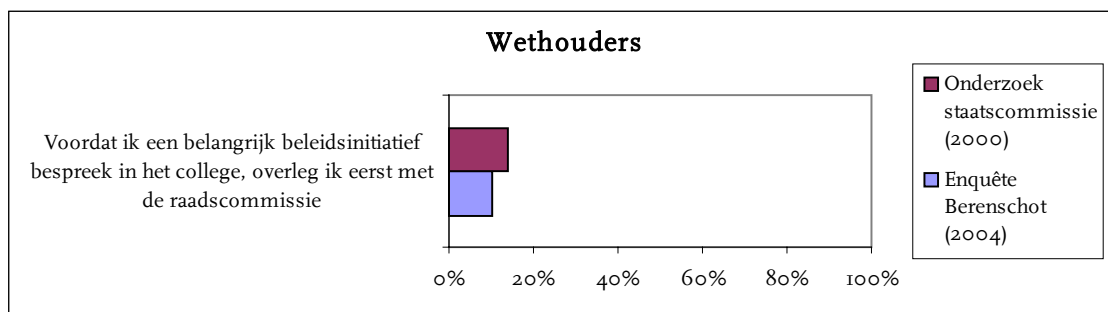
Figuur 38: Percentage raadsleden dat het eens is met onderstaande stellingen



Figuur 39: Percentage burgemeesters dat het eens is met onderstaande stellingen



Figuur 40: Percentage wethouders dat het eens is met onderstaande stelling



Uit de grafiek blijkt dat de verhouding tussen raadscommissie en portefeuillehouder minder drastisch is veranderd dan de verhouding tussen wethouder en fractie. Raadsleden en burgemeesters vinden in 2004 dezelfde stellingen waar als in 2000, op één stelling volgens raadsleden na. Deze uitzondering betreft de stelling dat het college reeds rekening houdt met wat er leeft in de raadscommissie voordat zaken in die commissie aan de orde worden gesteld. In 2000 vond 62% van de raadsleden deze stelling waar en in 2004 geeft de meerderheid van de raadsleden (53%) aan dat deze stelling *niet* waar is. De percentages raadsleden en burgemeesters die de overige stellingen waar vinden, zijn in 2004 wel behoorlijk lager dan voorheen. Wij veronderstellen dat ook dit te maken heeft met de afstand die is ontstaan tussen raad en college. Deze afstand leidt er dus ook toe dat er een minder sterke band is tussen commissie en portefeuillehouder.

De veranderde rol van de portefeuillehouder in de commissievergadering heeft er volgens de deelnemende raadsleden wel toe geleid, dat zich in de meeste gemeenten een terreinverschuiving voordoet van de raad naar de commissie. In de raad worden voorstellen afgetikt, terwijl de inhoudelijke discussie veelal in de commissie plaatsvindt. Dit geldt echter niet voor alle gemeenten. In sommige gemeenten doet de raad de discussie uit de commissie nog eens dunnetjes over in de raad, resulterend in lange vergadertijden. Andere gemeenten besluiten juist de technische discussie in de raadscommissie te doen en de inhoudelijke in de raad. De werkverdeling tussen commissie en raad is een duidelijk voorbeeld van de diversiteit waarmee dualisme in gemeenten vorm krijgt.

### *Rode draad uit zelfevaluaties*

Er zijn verschillende manieren waarop de taakverdeling tussen raad en commissies kan worden ingevuld. In een aantal gevallen worden de commissies alleen gebruikt om de raad te informeren of te debatteren, in andere gevallen vindt zelfs besluitvorming in commissies plaats. Wel is het in beide gevallen noodzakelijk het onderscheid tussen de behandeling van stukken in de raad en commissie duidelijk af te bakenen, evenals de status van de stukken en wat er verwacht wordt. Dit geldt niet alleen voor de raadsleden maar zeker ook voor de burgers.

## 11.3.6 invloedsverdeling

Om de veranderingen in de relatie tussen raad en college in kaart te kunnen brengen, is ook onderzocht in hoeverre de invloedsverhoudingen tussen raadsleden, wethouders en burgemeesters zijn veranderd. Die verandering is meetbaar door de resultaten van onderhavig onderzoek te vergelijken met de resultaten van het onderzoek dat in opdracht van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie is verricht.<sup>12</sup> In onderstaande grafiek staat weergegeven in welke mate de inhoud van een raadsbesluit volgens raadsleden, wethouders en burgemeesters wordt beïnvloed door:

- De voorkeuren van de raad en het college.
- De voorkeuren van de burgemeester, de portefeuillehouder en de overige wethouders.
- De voorkeuren van coalitieondersteunende en oppositiefracties.

Tabel 47: Mate waarin raadsbesluit wordt beïnvloed door voorkeur van diverse groepen (tabel bevat hoogste genoemde percentages)

<i>Volgens:</i>	<i>Raadsleden</i>		<i>Wethouders</i>		<i>Burgemeesters</i>	
<i>Voorkeur van:</i>	<i>2004</i>	<i>2000</i>	<i>2004</i>	<i>2000</i>	<i>2004</i>	<i>2000</i>
College	70%	70%	70%	70%	70%	70%
Raad	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Burgemeester	20%	25%	20%	20%	20%	25%
Portefeuillehouder	60%	50%	60%	55%	60%	50%
Overige wethouders	20%	25%	20%	25%	20%	25%
Coalitiefracties	80%	75%	80%	75%	80%	80%
Oppositiefracties	20%	25%	20%	25%	20%	20%

Uit de tabel blijkt dat raadsleden, wethouders en burgemeesters zeer eensgezind zijn over de invloedsverhoudingen in het lokale bestuur. Zowel raadsleden, als wethouders en burgemeesters geven aan dat de voorkeuren van het college, de voorkeuren van de portefeuillehouder en de voorkeuren van coalitieondersteunende fracties bepalend zijn voor de inhoud van een raadsbesluit. Tevens blijkt uit bovenstaande grafiek dat deze invloedsverhoudingen niet of nauwelijks zijn veranderd sinds 2000.

In de groepsgesprekken met burgemeesters en wethouders en in de regiobijeenkomsten met raadsleden geven de deelnemers aan dat zij het beeld herkennen dat deze enquête-resultaten oproepen. Er is volgens hen inderdaad nog maar weinig veranderd in de invloedsverhoudingen in het lokale bestuur. De verandering in de verhouding tussen raad en college is wel ingezet, maar die heeft volgens de deelnemers nog tijd nodig om door te werken in de invloedsverhoudingen.

<sup>12</sup> Bakker, drs. J.M., drs. P. Castenmiller en drs. A.J.H. Smallenbroek, De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur, Verkenningen ten behoeve van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Den Haag, oktober 1999, p. 75.

Het verbaasde hen om deze reden wel dat de percentages in 2004 vrijwel niet afwijken van de percentages in 2000; daarin had wellicht toch al een kleine verschuiving zichtbaar moeten zijn. Deze veronderstelling wordt onderschreven door de wijze waarop sommige doelgroepen de raadsdebatten van de afgelopen tijd typeren.

## 11.4 CONCLUSIES

Op basis van de geformuleerde veronderstellingen aan het begin van dit hoofdstuk komen we tot de volgende conclusies:

- De ontvlechting tussen raad en college: De ontvlechting van posities van raad en college in de praktijk is in gang gezet. De effecten daarvan zijn echter nog niet helder vast te stellen (bijvoorbeeld als het gaat om de invloedsverdeling) en zijn nog volop in beweging. De verwevenheid tussen raad en college is gescheiden door de scheiding tussen het raadslidmaatschap en het wethouderschap. De respondenten menen dat afstand tussen raad en college is toegenomen. Naast een toename van de afstand tussen raad en college lijkt er bovendien een bepaalde mate van ruimte binnen de coalitie gekomen, waardoor coalitiepartijen wat vaker de vrijheid nemen om hun eigen gang te gaan.

Wat betreft de invloedsverdeling ten aanzien van de inhoud van raadsbesluiten, zijn de doelgroepen eensgezind van mening dat er nog niet veel is veranderd: de voorkeuren van college, portefeuillehouder en coalitieondersteunende fracties zijn bepalend voor de inhoud van raadsbesluiten. Hierin is geen verandering opgetreden sinds de invoering van het dualisme, ook al is de verandering in de verhouding tussen raad en college wel ingezet. De doorwerking van de veranderingen in de verhouding tussen raad en college in de invloedsverhouding heeft dus kennelijk meer tijd nodig.

- De relatie tussen college en coalitie: Naast dat meer afstand is ontstaan tussen raad en college is ook meer afstand ontstaan tussen college en coalitie. Collegevoorstellen worden niet meer automatisch door de coalitieondersteunende fracties gesteund en daardoor is vaker dan voorheen sprake van wisselende meerderheden. Samenwerking op basis van een collegeprogramma is overigens nog steeds gebruikelijk, zo blijkt uit de onderzoeksresultaten. Wel bestaat er verschil in waarneming over de binding aan dit programma tussen coalitie- en oppositiepartijen.
- De aanwezigheid en de rol van de wethouder in raad, commissie en fractie: In het verlengde van de fysieke scheiding van posities is de aanwezigheid en rol van de wethouder in raad, commissie en fractie veranderd. Er zijn in veel gevallen afspraken gemaakt over de aanwezigheid van wethouders tijdens vergaderingen en het is niet meer vanzelfsprekend dat wethouders aanwezig zijn. Toch zijn wethouders meestal nog wel aanwezig bij vergaderingen van raad en commissie, maar dan op uitnodiging. Wel is een trend waar te nemen van afnemende aanwezigheid in de volgorde raad, commissie en fractie. Indien een wethouder aanwezig is tijdens vergaderingen van de verschillende gremia, is de rol van de wethouder in bijna alle gevallen wel veranderd van meer meediscussiërend deelnemer naar meer informelerend deelnemer.
- De relatie tussen wethouder en fractie: De relatie tussen wethouder en fractie is aanzienlijk minder hecht geworden.

# Berenschot

- De relatie tussen portefeuillehouder en raadscommissie: Ook de relatie tussen de raadscommissie en de portefeuillehouder is aanzienlijk minder hecht geworden, ook al is deze minder drastisch veranderd dan de verhouding tussen wethouder en fractie.

De effecten van de veranderingen in de verhouding tussen raad en college worden overigens door de verschillende actoren verschillend waargenomen. Dit wordt verklaard doordat iedere doelgroep de verandering vanuit zijn eigen perspectief bekijkt en daar vervolgens zijn oordeel op baseert. De verhoudingen zijn zich bovendien nog aan het uitkristalliseren en raad en college zijn nog op zoek naar hun nieuwe rol en positie.

## 12. VERHOUDING TUSSEN RAAD EN COLLEGE: ONTVLECHTING FUNCTIES

### 12.1 INLEIDING

Naast de ontvlechting van posities, streeft het dualisme ook naar een scheiding van de functies en bevoegdheden van raad en college. Waar het college zich moet toeleggen op besturen en uitvoeren en het afleggen van verantwoording daarover, vervult de raad drie rollen: een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. De vraag is in hoeverre sinds de invoering van het dualisme deze ontvlechting van functies daadwerkelijk tot stand is gekomen. De kernvraag van dit hoofdstuk is: hoe staat het met de ontvlechting en scheiding van functies en bevoegdheden in de praktijk?

Hierna wordt telkens eerst aangegeven wat gegeven de doelen van de wet de verwachte functie van college respectievelijk raad inhoudt. Vervolgens beschrijven we op welke manier raad en college nu met deze functies omgaan.

### 12.2 VERANDERINGEN ALS GEVOLG VAN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR

In de wet zijn voor zowel raad als college een aantal structuurmaatregelen genomen om de basis voor de ontvlechting van functies te regelen. In het voorgaande hoofdstuk zijn we ingegaan op de ontvlechting van posities. In dit hoofdstuk staat de ontvlechting van functies centraal en besteden we achtereenvolgens aandacht aan:

- Agendavorming: de raad zou zijn eigen agendavorming ter hand moeten nemen.
- Versterking van de kaderstellende rol van de raad.
- Versterking van de controlerende rol van de raad.

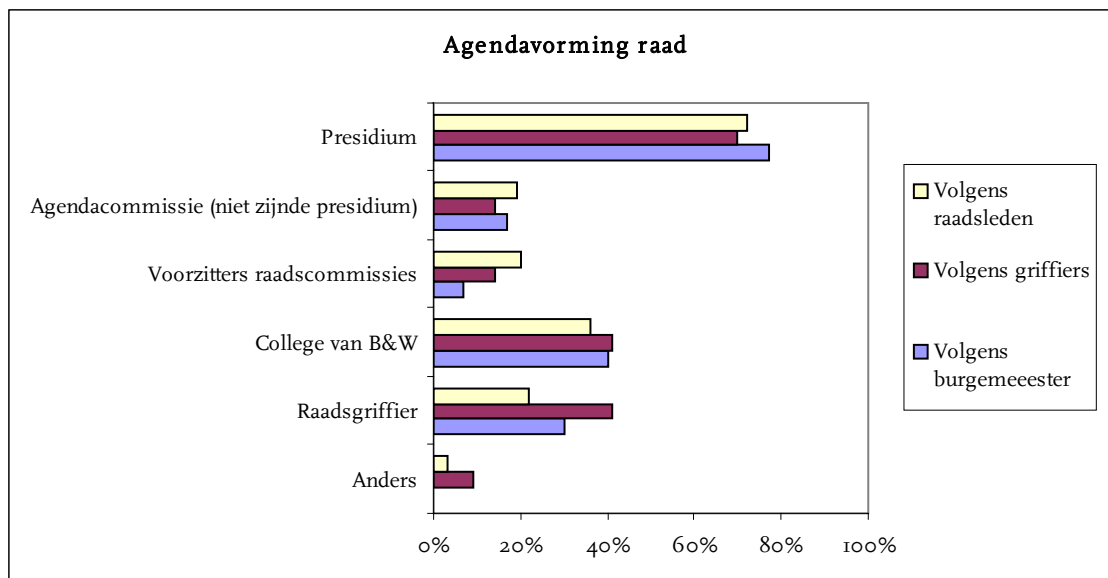
### 12.3 ONDERZOEKSRESULTATEN

#### 12.3.1 Agendavorming

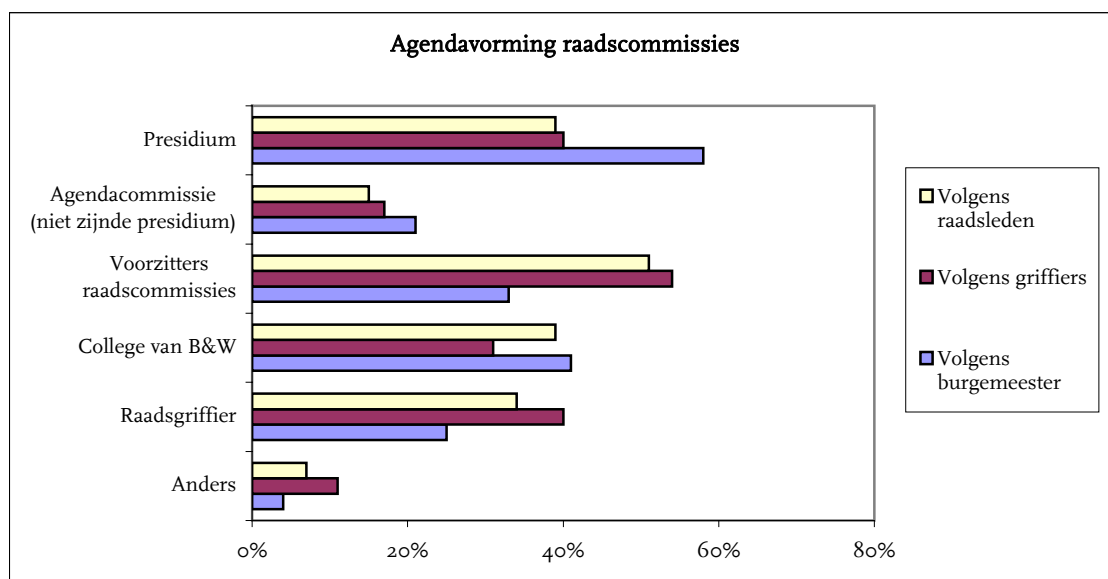
Om de ontvlechting van functies tussen college en raad vorm te geven, zou de raad zijn eigen agendavorming ter hand moeten nemen. Waar in het verleden het college eigenlijk de gehele agenda van de raad bepaalde, was één van de oogmerken van de dualisering dat de raad zelf zaken zou opstarten en signaleren en deze vervolgens naar politiek en beleid zou vertalen. Dat betekent overigens niet dat de raad de beleidsnota volledig zelf moet uitwerken.

Wat betreft de agendering in procedurele zin, heeft de raad meters gemaakt, zo blijkt uit het onderzoek. Vooral door het invoeren van een presidium of soms een agendacommissie blijkt de eigen agendavorming van de raad goed te organiseren. De raad pakt hier steeds meer de regie. Men acht het presidium leidend bij de agendavorming voor de raad en in veel mindere mate de griffier en het college. Bij de agendavorming voor de commissie zijn de voorzitters van de raadscommissie leidend, gevolgd door het presidium en de griffier.

Figuur 41: Actoren die een doorslaggevende rol hebben bij agendavorming van de raad (meerdere antwoorden mogelijk)



Figuur 42: Actoren die een doorslaggevende rol hebben bij agendavorming van raadscommissies (meerdere antwoorden mogelijk)



Dit beeld wordt in zekere zin bevestigd wanneer we kijken naar de typering van plenaire raadsdebatten, waarbij een krappe meerderheid van alle actoren aangeeft dat de raad de eigen agenda bepaalt. Een krappe minderheid geeft echter nog steeds aan dat het college de agenda bepaalt. Deze bevindingen werden ondersteund door de groepsgesprekken waarin werd gesignaleerd dat de raad weliswaar in procedurele zin de agenda bepaalt, maar dat het college verreweg het grootste deel van de agendapunten aandraagt.

# Berenschot

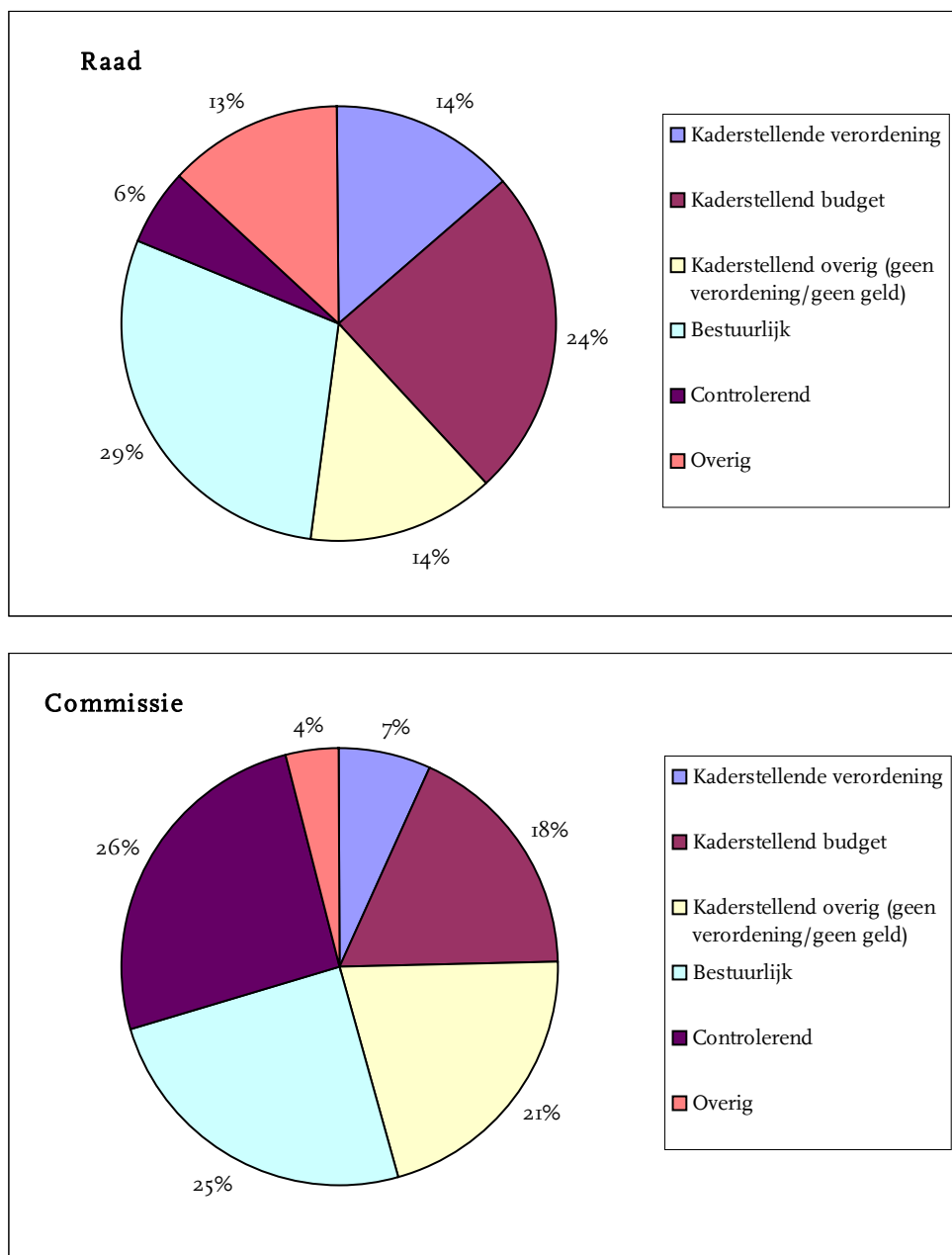
Aan raadsleden is tevens de vraag voorgelegd hoe tevreden zij zijn over de agendavorming door het presidium. Uit onderstaande tabel blijkt dat men daar redelijk tevreden over is. Over de agenda van de raad zijn wat meer respondenten tevreden dan over de agenda van de commissies. Het minst tevreden zijn de griffiers.

Tabel 48: Tevredenheid over agendavorming raad en raadscommissies

	<i>Zeervtevrede</i>	<i>Tevreden</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Ontevreden</i>	<i>Zeervontevreden</i>
<i>Agenda raad</i>					
Burgemeester	7%	61%	22%	9%	
Griffiers	4%	51%	23%	20%	1%
Raadsleden	3%	53%	27%	15%	3%
<i>Agenda commissie</i>					
Burgemeester	6%	54%	22%	18%	1%
Griffiers	6%	45%	25%	22%	2%
Raadsleden	3%	57%	23%	14%	2%

Naast de agendavorming in procedurele zin hebben wij tevens gekeken naar de agendavorming in de praktijk door het karakter van de agenda's te bekijken. Dit is gebeurd door een inhoudsanalyse te maken van een aantal raads- en commissieagenda's. Daarbij is uitgegaan van het feit dat de raad zich zou moeten toeleggen op de controlerende en kaderstellende rol. Bestuurlijke verantwoordelijkheden behoren bij het college en zouden niet meer aan bod behoren te komen in de raad. Deze wat rigide aanpak doet geen recht aan het feit dat ook bestuurlijke onderwerpen politiek relevant kunnen zijn en daarom aan de orde komen in de vergaderingen, maar vanwege de beperkte informatie die agenda's opleveren was dit noodzakelijk. Bekeken is in dit verband welk deel van de agendapunten van raads- en commissievergaderingen over bestuurlijke bevoegdheden gaat, welk deel over kaderstellende en welk deel over controlerende. Uit deze inhoudsanalyse blijkt dat de controlerende rol van de raad relatief het minst aan bod komt in agenda's van raads- en commissievergaderingen. In agenda's van commissies komt de controlerende rol verhoudingsgewijs wel meer aan bod dan in agenda's van raadsvergaderingen. Ruim een kwart van de agenda's van zowel commissie als raad bestaat nog uit bestuurlijke aangelegenheden.

Figuur 43: Soorten agendapunten in raads- en commissievergaderingen



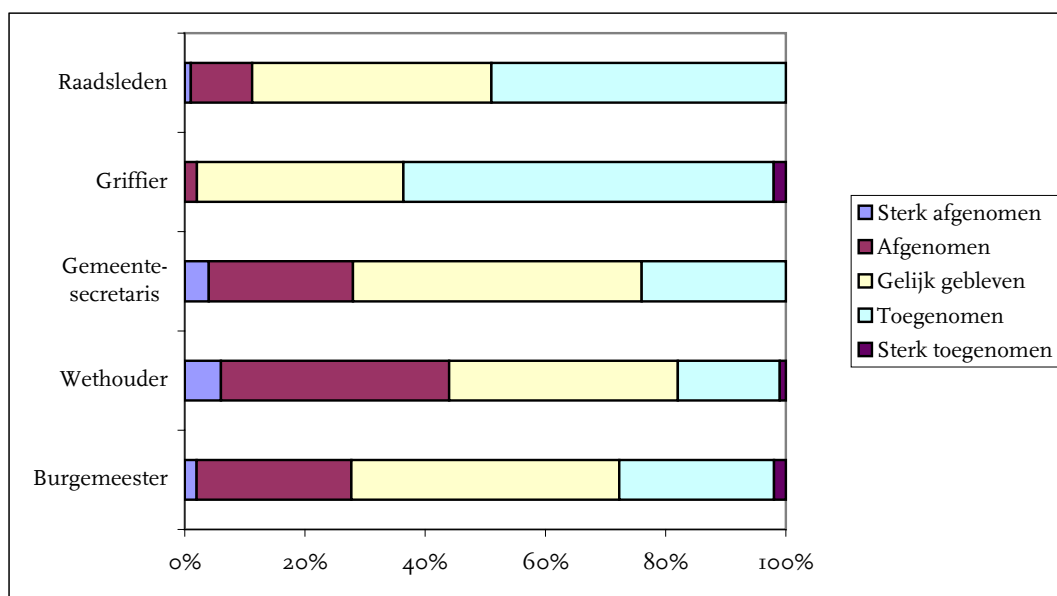
### 12.3.2 De kaderstellende rol van de raad

Kaderstelling is een term die in het debat over de merites van de dualisering al veel stof heeft doen opwaaien. De term werd voor het eerst geïntroduceerd in de rapportage van de Staatscommissie en werd gebruikt om aan te duiden dat de raad aan de voorkant zou moeten sturen. Naast de wettelijke verordenende en budgettaire bevoegdheden staan de raad daarbij nog andere, meer procesmatige instrumenten ter beschikking. Kadere kunnen dan ook een verschillend karakter hebben: inhoudelijk, procesmatig en financieel. In de wandelgangen is de discussie over het algemeen gericht op de mate waarin op detailniveau bemoeienis van de raad op zijn plaats is. Het gaat hier om een relatief begrip.

Wie bepaalt immers wat een detail is. Details kunnen veelzeggend zijn en het kan wel degelijk zinnig zijn om op basis van een paar details te sturen.

Met betrekking tot het versterken van de kaderstellende rol van de raad is in algemene zin gevraagd of in de beleving van de respondenten de kwaliteit van kaderstelling en sturing door de gemeenteraad is toegenomen. Met andere woorden: geeft de raad kaders mee aan het college en wordt door de raad ook gestuurd op basis van die kaders? Uit ons onderzoek is gebleken dat de respondenten de kwaliteit van kaderstelling en controle over het algemeen als onveranderd bestempelen. Wethouders en gemeentesecretarissen geven zelfs aan dat de kwaliteit van kaderstelling en sturing is afgenomen. Raadsleden en griffiers zijn optimistischer en de meerderheid daarvan vindt zelfs dat de kwaliteit van kaderstelling en sturing is toegenomen. Dit verschil in perceptie tussen de doelgroepen hebben we reeds eerder gezien en wordt verklaard door het feit dat iedere doelgroep de veranderingen die het dualisme met zich meebrengt vanuit zijn eigen perspectief bekijkt en daar vervolgens zijn oordeel op baseert.

Figuur 44: Beoordeling kwaliteit kaderstelling en sturing door raad



Hoe dan ook menen de actoren dat de kaderstelling verbeterd moet worden. Dit zien we terug in een tweetal vragen in de enquête:

- De bemoeienis van de raad met details is volgens raadsleden en de griffiers afgenomen terwijl de wethouders, gemeentesecretarissen en burgemeesters aangeven dat deze is toegenomen. Wat verder opvallend is, is dat vooral griffiers en raadsleden van kleinere gemeenten (minder dan 50.000 inwoners) aangeven effect te zien.

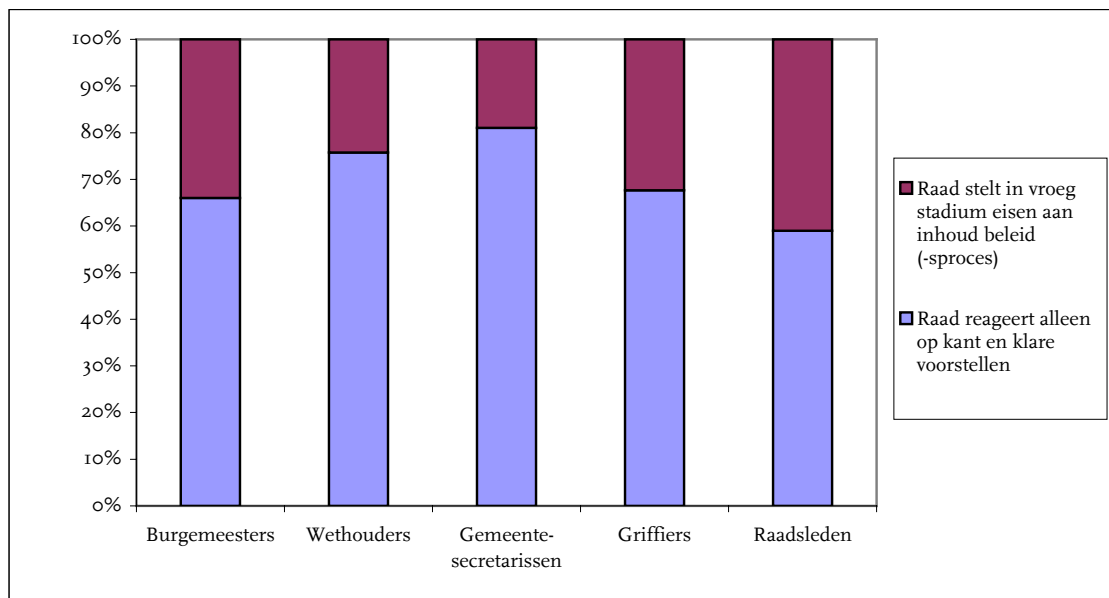
# Berenschot

- Burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen vinden dat het raadsdebat vooral op bijzaken is gericht, in tegenstelling tot raadsleden en griffiers die aangeven dat het debat vooral op hoofdzaken is gericht. Dit hangt volgens de overige actoren wellicht samen met de wijze waarop de raad zijn controlerende rol invult. In de nieuwe verhoudingen tussen raad en college is de nadruk sterk op het afleggen van verantwoording komen te liggen. Dat uit zich voornamelijk in het tussentijds en achteraf stellen van gedetailleerde vragen aan het college.

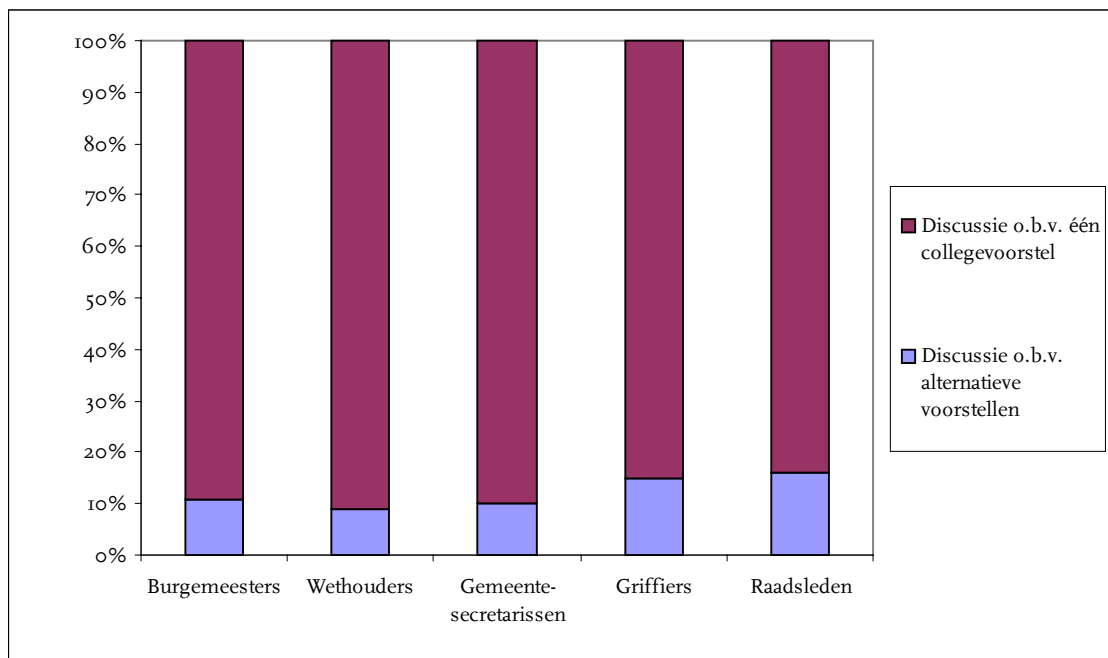
*Citaat: 'De negatiefste beoordeling krijgen de vragen naar het discussiëren op hoofdlijnen, de duur van de vergaderingen en het dualistische karakter van de commissievoorstellen. Deze zaken hebben een duidelijke relatie met elkaar: voorstellen die dualistischer zijn opgesteld stimuleren (mede) een discussie op hoofdlijnen, waardoor naar verwachting de vergaderduur zal afnemen.'* (Zelfevaluatie Zoetermeer)

In het onderzoek hebben we verder aan alle respondenten de vraag gesteld wanneer de raad eisen en inhoud aan beleid en beleidsproces stelt. Het merendeel van alle respondenten geeft aan dat de raad alleen op kant-en-klare voorstellen reageert en niet, zoals het dualisme beoogt, in een vroeg stadium eisen aan inhoud van beleid en beleidsproces stelt. Bovendien vindt de discussie dan veelal op basis van één collegevoorstel plaats en niet op basis van alternatieve voorstellen.

Figuur 45: Typering van raadsdebatten



Figuur 46: Typering van raadsdebatten



De procesanalyse die wij hebben uitgevoerd in het kader van de Wet werk en bijstand (Wwb) geeft zicht op verschillende verschijningsvormen van besluitvormingsprocessen. In onderstaand kader vatten wij de resultaten samen.

*Besluitvorming in de praktijk: resultaten procesanalyse besluitvorming Wet werk en bijstand (Wwb)*

Wij hebben de veranderingen in gemeentelijke besluitvormingsprocessen nader onderzocht door in vier gemeenten het verloop van de totstandkoming en vaststelling van de verordeningen in het kader van de nieuwe Wet werk en bijstand (Wwb) te analyseren (zie bijlage). Deze analyse bestond uit een vergelijking van de feitelijke processen met een monistisch besluitvormingsproces en een ideaaltypisch duaal besluitvormingsproces. Uit deze analyse blijkt het volgende met betrekking tot de voorbereiding, het debat en het resultaat van het besluitvormingsproces.

Vorbereiding:

- In gemeenten A en B vond de *agendering* plaats door de raad (commissie of fracties) en gemeenten C en D heeft de portefeuillehouder (op aangeven van de ambtelijke organisatie) de Wwb op de raadsagenda gezet.
- In gemeenten A en B heeft de *maatschappelijke oriëntatie* door de raad (commissie) plaatsgevonden in een bijeenkomst met belanghebbenden en in gemeenten C en D heeft het ambtelijk apparaat de startnotitie inhoudelijk voorbereid.

Debat:

- In gemeenten A en D heeft de raad *kaderstellende uitspraken* gedaan, die richtinggevend waren voor de uitwerking van het Wwb-beleid door de portefeuillehouder. In gemeente B en C heeft geen kaderstelling door de raad plaatsgevonden.

# Berenschot

- In gemeenten A en B zijn de verordeningen zowel in de commissie als in de raad *inhoudelijk besproken*. In gemeente C zijn de verordeningen inhoudelijk besproken in de commissie en vastgesteld door de raad. Gemeente D kent geen commissies en daar zijn de verordeningen inhoudelijk besproken en vastgesteld door de raad.

Resultaat:

- In gemeenten A, B, C en D geven de verordeningen richting aan de *uitvoering* van het Wwb-beleid door het college.
- In gemeenten A, B, C en D maken de verordeningen *controle achteraf* door de raad op de uitvoering van het Wwb-beleid door het college mogelijk.

Conclusie:

- Gemeente A: duale procesgang.
- Gemeente B: duale procesgang.
- Gemeente C: monistische procesgang.
- Gemeente D: semi-duale procesgang onder regie van de portefeuillehouder.

Uit de groepsgesprekken, analyse van de zelfevaluaties en de procesanalyse komt hetzelfde beeld naar voren: de raad heeft volgens alle andere actoren de meeste moeite met zijn kaderstellende rol. Onduidelijk is wat precies onder kaderstelling moet worden verstaan en hoe dit het beste kan worden ingevuld. Bij kaderstelling denken raadsleden soms zelf beleid te moeten maken en zijn geneigd op de stoel van de wethouder te gaan zitten. Wethouders geven aan dat ze niet goed uit de voeten kunnen met deze nieuwe rol van de raad. Andere wethouders geven aan de raad te ondersteunen bij de kaderstelling door met startnotities en conceptbeleidsnota's te werken.

*Citaat: 'De raad moet het college laten besturen en uitvoering laten geven aan het beleid. Het college, de bestuurders, moet de raad in staat stellen kaders te formuleren, laten zien dat de gewenste maatschappelijke effecten worden/zijn bereikt en invulling kunnen laten geven aan hun volksvertegenwoordigende rol.'* (Zelfevaluatie Skarsterlân)

Uit de inhoudsanalyse van de raadsagenda's, die we hiervoor reeds hebben geschetst, blijkt daarentegen wel dat het grootste deel van de agendapunten over kaderstellende bevoegdheden gaat. Het beschikbaar stellen van kaderstellende budgetten maakt relatief het grootste deel van de agenda uit. Dus ondanks dat de raad moeite blijkt te hebben met het begrip kaderstelling en de inhoudelijke kant van de kaderstellende rol, wordt het grootste deel van de agendapunten wel daaraan besteed.

## *Rode draad uit zelfevaluaties*

De kaderstellende rol komt beperkt van de grond. Dit beeld wordt bevestigd in de zelfevaluaties van gemeenten. Er bestaat onbekendheid met wat het begrip 'kaders' precies inhoudt en hoe dit het beste ingevuld kan worden. Ook worden er nog te weinig kaders meegegeven aan het college waarbinnen beleidsontwikkeling of beleidsuitvoering dient plaats te vinden.

## 12.3.3 De controlerende rol van de raad

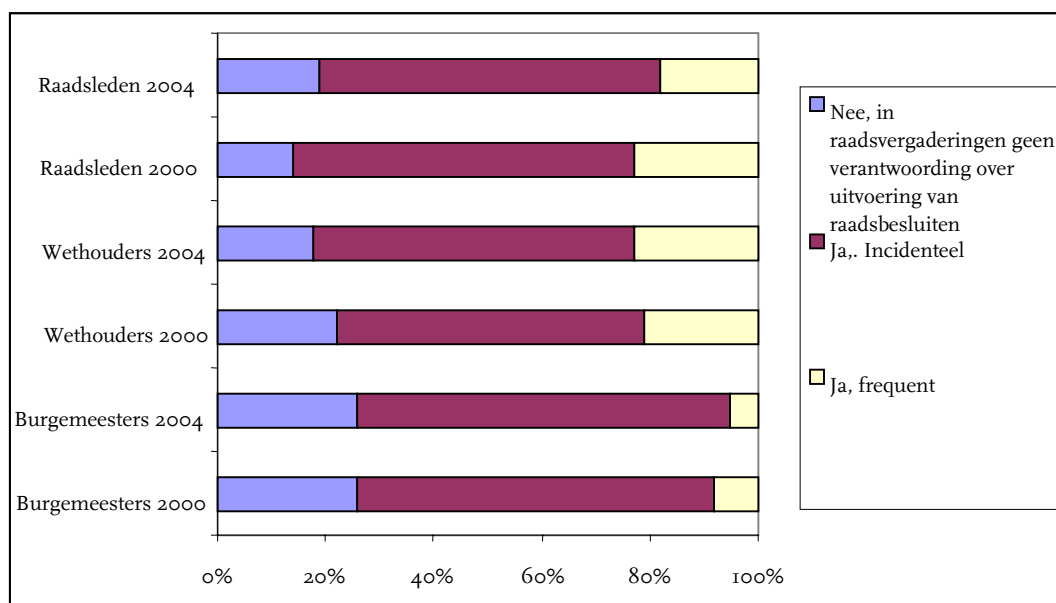
Het college dient aan de raad verantwoording af te leggen over de uitvoering van taken, in het kader van de controlerende rol van de raad. De instrumenten die de raad ter beschikking staan om de controlerende bevoegdheden uit te oefenen zijn divers en ook het gebruik daarvan varieert, zo hebben we in hoofdstuk 5 gezien. Daar is de feitelijke invoering van de verschillende instrumenten aan bod geweest. In deze paragraaf richten we ons voornamelijk op de verantwoording door het college aan de raad.

De ontwikkeling van de controlerende rol van de raad verloopt in de praktijk mondjesmaat. Uit het onderzoek is gebleken dat niet alle bevoegdheden die men heeft ook in de praktijk worden gebruikt (zie hoofdstuk 6). Wat de actieve informatieplicht betreft, hebben we in hoofdstuk 5 al aangegeven, dat in 47% van de gemeenten geen afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop het college invulling geeft aan zijn actieve informatieplicht. Wanneer we deze gegevens combineren met de tevredenheid over de wijze waarop het college invulling geeft aan zijn actieve informatieplicht, valt op dat het merendeel van de griffiers en de raadsleden tevreden is over de wijze van vervulling van de actieve informatieplicht.

### *Beleidsverantwoording*

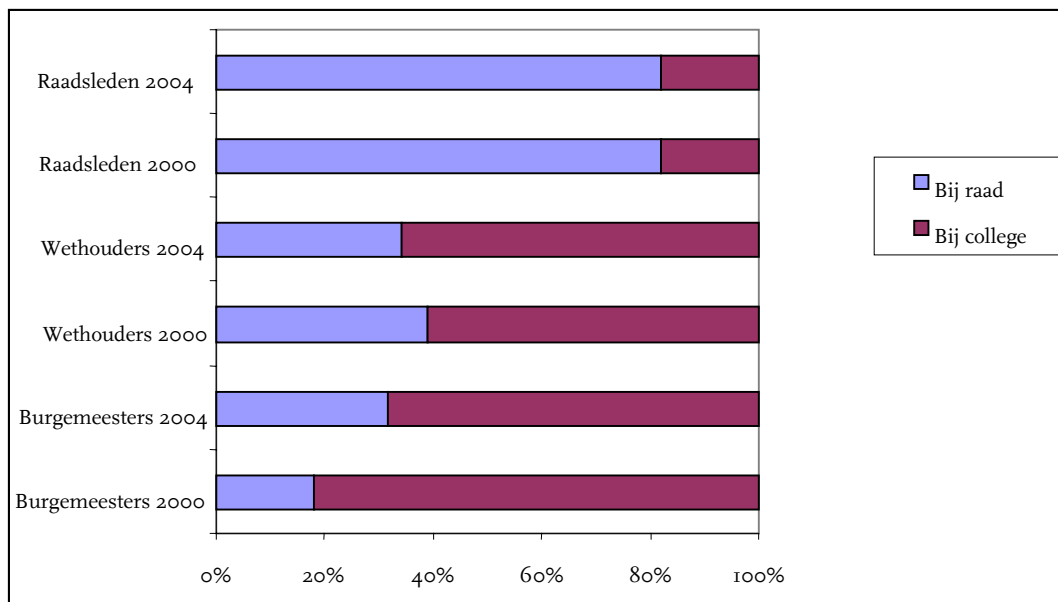
In het kader van de controlerende rol van de raad hebben wij onderzocht of en hoe vaak er door burgemeesters en wethouders beleidsverantwoording wordt afgelegd in vergaderingen van de raad, de raadscommissie en/of de fractie. Tevens zijn wij nagegaan bij wie daarvoor doorgaans het initiatief ligt. Deze vragen zijn ook in 2000 aan raadsleden, burgemeesters en wethouders voorgelegd. In onderstaande grafieken staat het antwoord op deze vragen in 2004 en in 2000 weergegeven.

Figuur 47: Verantwoording door college in raad over uitvoering van raadsbesluiten



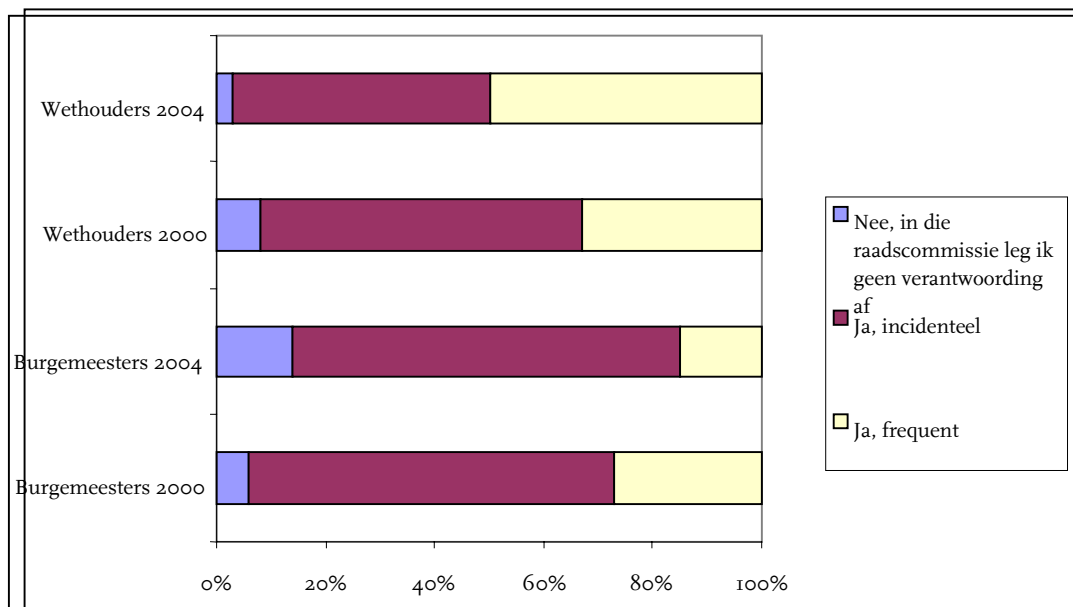
# Berenschot

Figuur 48: Initiatief verantwoording door college in raad over de uitvoering van raadsbesluiten

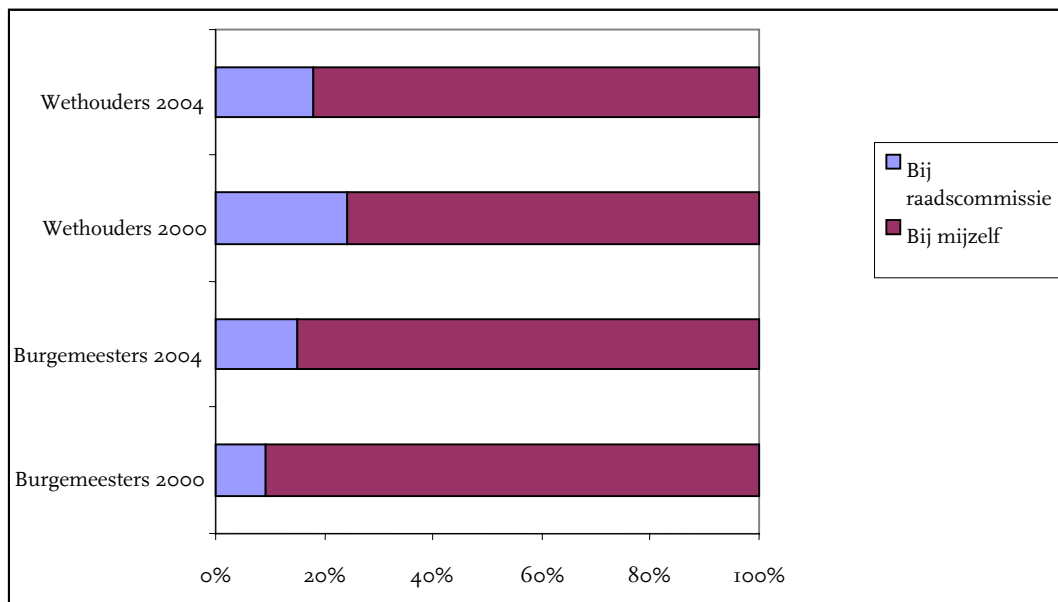


Uit bovenstaande grafieken blijkt dat raadsleden, burgemeesters en wethouders - zowel in 2004 als in 2000 - van mening zijn dat er in raadsvergaderingen incidenteel verantwoording wordt afgelegd door collegeleden. De percentages in 2004 en in 2000 wijken niet substantieel van elkaar af. Met betrekking tot het initiatief voor deze verantwoording vindt het merendeel van elke doelgroep dat dat bij henzelf ligt.

Figuur 49: Verantwoording door college in belangrijkste commissie over de uitvoering van raadsbesluiten

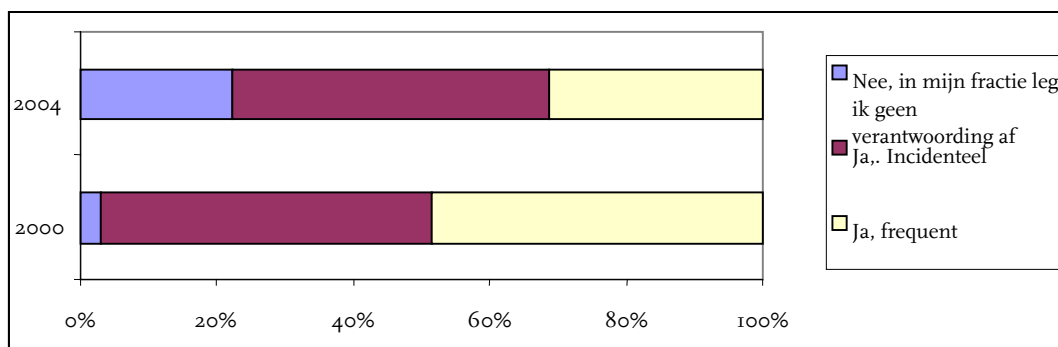


Figuur 50: Initiatief voor verantwoording door college in belangrijkste commissie over de uitvoering van raadsbesluiten

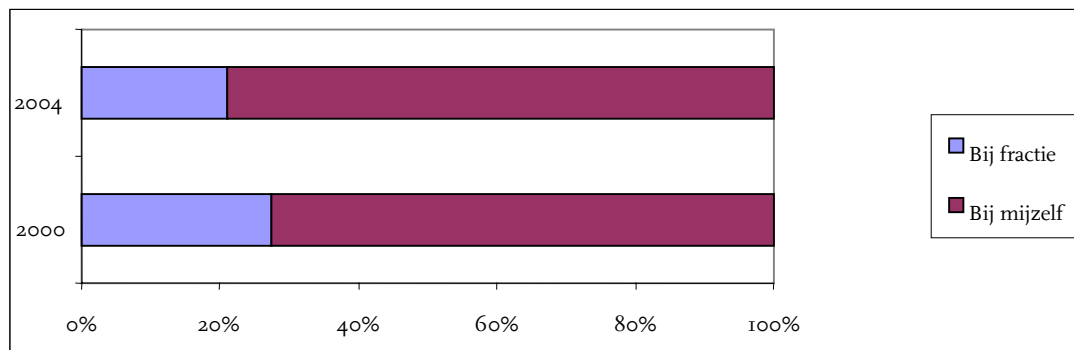


Uit deze grafieken blijkt dat de meerderheid van de burgemeesters zowel in 2004 (71%) als in 2000 (67%) aangeeft dat zij incidenteel verantwoording afleggen in commissievergaderingen. In 2004 is de meerderheid van de wethouders (50%) van mening dat zij frequent verantwoording afleggen in commissievergaderingen. In 2000 gaf de meerderheid van de wethouders (59%) nog aan dat daar incidenteel verantwoording werd afgelegd. Dit is dus een substantiële toename. De meerderheid van zowel burgemeesters als wethouders vinden in 2004 en in 2000 dat het initiatief voor deze verantwoording bij henzelf ligt.

Figuur 51: Verantwoording door wethouder in fractie over de uitvoering van raadsbesluiten



Figuur 52: Initiatief voor verantwoording door wethouder in fractie over uitvoering van raadsbesluiten



Met betrekking tot het afleggen van verantwoording in de fractievergaderingen blijkt uit bovenstaande grafieken dat het percentage wethouders dat aangeeft dat nooit te doen in 2004 (22%) sterk is gestegen ten opzichte van 2000 (2%). Ook deze cijfers onderschrijven de vergrote afstand tussen wethouder en fractie en de ontvlechting van posities. Het merendeel van de wethouders (46%) geeft in 2004 aan incidenteel verantwoording af te leggen in de fractievergaderingen.

Met betrekking tot het afleggen van verantwoording geven dus zowel wethouders als raadsleden aan dat wethouders veel vaker aan de voltallige raad in fractieverband of in de raadscommissie verantwoording afleggen. Het moment van verantwoording blijkt zich veeleer in de commissies van de raad voor te doen dan in de plenaire raad. Binnen deze arena's worden de raadsleden wel regelmatig geïnformeerd en hebben de raadsleden gelegenheid om invloed uit te oefenen. Dit beeld wordt bevestigd door de inhoudsanalyse, waaruit blijkt dat het percentage agendapunten dat de controlerende rol van de raad aangaat een veel groter deel van de commissieagenda uitmaakt dan van de raadsagenda.

### *Ambtenaren in commissies*

Collegeleden kunnen ambtenaren inschakelen om hen te ondersteunen in debatten met vertegenwoordigers uit de raad waar zij verantwoording afleggen voor het door hen gevoerde beleid. In 31% van de gemeenten zijn er bij de vergaderingen van raadscommissies 'in incidentele gevallen' ambtenaren aanwezig ter ondersteuning van de portefeuillehouder. Alleen in de allerkleinste gemeenten is hiervan vaker sprake. In geen enkele gemeente bezoeken ambtenaren vrijwel elke commissievergadering. Slechts sporadisch voeren ambtenaren wel eens in de commissie het woord (technische toelichtingen daargelaten).

## 12.4 CONCLUSIES

De scheiding van functies is minder ver voortgeschreden dan de ontvlechting van posities. Waar de afstand van de wethouder ten opzichte van zijn fractie aantoonbaar is toegenomen, leidt dit niet tot een andere werkwijze van de raad. Gezien het feit dat ook bestuur politiek relevant kan zijn, is dit echter niet per definitie in tegenspraak met de dualisering.

# Berenschot

Wanneer we terugblikken op de geformuleerde veronderstellingen, kunnen we het volgende concluderen:

- Agendavorming: De raad heeft meer dan voorheen zijn agendavorming zelf ter hand genomen, daarbij veelal ondersteund door een presidium of (minder vaak) een agendacommissie. Opvallend is echter dat de raad niet in staat is ook inhoudelijk de agenda te bepalen. Eén van de oogmerken van de dualisering was dat de raad zelf zaken zou opstarten en signaleren en deze vervolgens naar politiek en beleid zou vertalen, in de praktijk blijkt dit zeer ten dele plaats te vinden en draagt het college verreweg het grootste deel van de agendapunten aan. Het vertalen naar politiek en beleid wil overigens niet zeggen dat de raad beleidsnota's volledig zelf moet gaan schrijven.
- Versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad: Met de komst van een dualistisch bestuursstelsel zou de kaderstellende rol van de raad en de controlerende rol van de raad versterkt moeten worden. Uit ons onderzoek blijkt dat de kaderstellende rol op verschillende manieren geïnterpreteerd wordt. De andere actoren verwachten een andere invulling dan raadsleden er zelf aan geven. Er wordt relatief veel tijd besteed aan kaderstellen, maar de vorm en inhoud waarin dat gebeurt, is nog niet bevredigend. Dit bevestigen zowel de raadsleden alsook de andere actoren. Raadsleden hebben moeite met het formuleren van kaders en hebben de neiging te veel op details te zitten. Dit heeft als vanzelf consequenties voor de controlerende rol. Wanneer geen (heldere) kaders worden meegegeven, is het controleren en aanspreken op resultaten lastig.
- Collegeleden helpen de raad ook onvoldoende om kaders te stellen. Sommige zijn in afwachting van de kaders die de raad meegeeft en vragen niet zelf aan de raad om die kaders. Anderen ondersteunen de raad wel bij het formuleren van kaders door te werken met concepten of startnotities waarin meerdere voorstellen worden voorgelegd.

Wat betreft het afleggen van verantwoording door het college geven zowel wethouders als raadsleden aan dat wethouders veel vaker aan de voltallige raad of in de raadscommissie verantwoording afleggen. Het moment van verantwoording blijkt zich veeleer in de commissies van de raad voor te doen dan in de plenaire raad.

## *Rode draad uit zelfevaluaties*

Het blijkt voor veel gemeenteraden nog steeds moeilijk om details te verlaten. Dit komt mede door het dilemma tussen de volksvertegenwoordigende rol en de kaderstellende rol. Burgers spreken raadsleden als volksvertegenwoordiger aan op de lantaarnpaal in de straat, terwijl raadsleden vanuit hun kaderstellende rol geacht worden zich op het totale onderhoud van de openbare ruimte te richten. Sommige raadsleden zijn in staat deze vertaalslag te maken, anderen verslikken zich.

# Berenschot

## DEEL 5: ANALYSE EN CONCLUSIES

# Berenschot

## 13. VITALITEIT, HERKENBAARHEID EN KWALITEIT VAN DE LOKALE DEMOCRATIE

### 13.1 INLEIDING

In de vorige hoofdstukken zijn diverse aspecten van dualisering belicht en is bezien welke effecten de dualisering heeft op het functioneren van de verschillende bestuurlijke en ambtelijke organen in de gemeente. In dit hoofdstuk hernemen we de grote lijn en gaan we na wat het effect van de dualisering is geweest op de vitaliteit, de herkenbaarheid en de kwaliteit van de lokale democratie. Dat is wezenlijk in het licht van de effecten die door de commissie-Elzinga en de wetgeving op dit vlak (zoals die naar voren komen in de Memorie van Toelichting) nadrukkelijk met de dualisering zijn beoogd.

In ons evaluatiekader (hoofdstuk 3) beschreven wij de beoogde effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur als volgt:

- Vergroten van de vitaliteit en herkenbaarheid van de lokale democratie.
- Versterken van de lokale democratie in relatie tot interactief bestuur.

Als we deze effecten vertalen naar de praktijksituatie in gemeenten, betekent dit dat gestreefd wordt naar een levendige lokale politiek, met debat in de raad en een voor burgers herkenbaar democratisch proces met een kaderstellende en sturende rol voor de raad. De uitvoering door het college en de ambtelijke organisatie moet effectief en doelmatig zijn en gelegitimeerd worden door het democratische proces in de raad.

In dit hoofdstuk analyseren wij onze onderzoeksresultaten tegen de achtergrond van deze doelstellingen. We gaan achtereenvolgens in op de algemene onderzoeksresultaten ten aanzien van levendigheid, herkenbaarheid en kwaliteit van het lokale bestuur. Vervolgens plegen wij een nadere analyse op een aantal onderzoeksresultaten om patronen op te sporen in de beoordeling van de effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur op de lokale democratie.

### 13.2 ONDERZOEKSRESULTATEN OVER LEVENDIGHEID, HERKENBAARHEID EN KWALITEIT VAN DE LOKALE POLITIEK

#### *Levendigheid*

In de onderzoekenquête hebben wij vragen gesteld over de profilering van politieke partijen, de aanwezigheid op de publieke tribune, de waardering en typering van debatten in de raad en de herkenbaarheid van de lokale politiek.

Uit de resultaten (die deels al eerder werden besproken) blijkt dat er nog weinig veranderd is met betrekking tot de verlevendiging van de politiek. De profilering van politieke partijen is volgens alle actoren gelijk gebleven, ongeveer een kwart van de actoren geeft zelfs aan dat de profilering is afgenomen. Ook de aanwezigheid op de publieke tribune is volgens 73% van onze respondenten onveranderd. De duur van raads- en commissievergaderingen is volgens de actoren gelijk gebleven of toegenomen (zie ook hoofdstuk 6).

In de groepsgesprekken en regiobijeenkomsten gaven sommige raadsleden aan dat ongeïnteresseerdheid van burgers een mogelijke verklaring is voor het uitblijven van meer aanwezigheid op de publieke tribune; ook andere gemeentelijke instrumenten die bedoeld zijn om burgers meer te betrekken (wijkraden, inspraaktijd bij commissies) leiden er niet toe dat (nieuwe) groepen burgers zich interesseren in de gemeentelijke politiek.

## *Rode lijn zelfevaluaties*

De mogelijkheden voor burgers om hun mening kenbaar te maken aan de raad zijn toegenomen. Veel gemeenten maken naar eigen opgave intensiever dan voorheen gebruik van middelen als een burger-rondvraag, het burger-inspreekrecht of het houden van hoorzittingen. Overigens valt wel op dat er een aanzienlijk verschil in frequentie van gebruik en waardering door raadsleden bestaat tussen gemeenten.

## *Herkenbaarheid*

Het merendeel van onze respondenten vindt dat de herkenbaarheid van de lokale democratie gelijk is gebleven. Een niet onaanzienlijk deel van de burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen vindt zelfs dat de herkenbaarheid is afgenomen, terwijl raadsleden en griffiers positiever zijn en vinden dat de herkenbaarheid is toegenomen. In de groepsgesprekken en regiobijeenkomsten werd hier verwezen naar de 'collectivisering van de raad' waardoor de lokale democratie minder herkenbaar zou zijn. Raadsleden gaven daarop aan dat hun opvatting dat de herkenbaarheid wel is toegenomen, gebaseerd is op hun beleving dat het contact tussen burgers en raadsleden is toegenomen en dat er meer beïnvloedingsmogelijkheden zijn. Ook is de hoeveelheid burgercorrespondentie aan de raad duidelijk toegenomen, wat zou kunnen duiden op een betere zichtbaarheid van de lokale politiek.

Tabel 49: Herkenbaarheid lokale democratie voor burgers

	<i>Sterk afgenomen</i>	<i>Afgenomen</i>	<i>Gelijk gebleven</i>	<i>Toegenomen</i>	<i>Sterk toegenomen</i>	<i>Niet ingevuld</i>
Raadsleden	6%	17%	62%	13%		2%
Wethouders	11%	34%	51%	4%		1%
Burgemeesters	3%	34%	55%	9%		
Gemeentesecretarissen	8%	31%	59%	2%		
Griffiers	1%	10%	69%	20%		

*Citaat: 'Het hoge tempo en de grote impact van het proces tot nu toe moet overigens wel genuanceerd worden, aangezien het dualiseringsproces nog sterk naar binnen gericht is geweest. Niet expliciet bekend is hoe burgers en bijvoorbeeld pers de dualisering tot nu toe hebben ervaren, maar de externe effecten ervan mogen zeker nog niet al te groot ingeschat worden.'*  
(Zelfevaluatie Roosendaal)

## *Kwaliteit*

We hebben de respondenten ook gevraagd naar hun waardering van de effecten van de wet op de kwaliteit van het gemeentebestuur. Met andere woorden: is de kwaliteit (effectiviteit, doelmatigheid, legitimiteit) verbeterd of niet? Uit de resultaten blijkt dat de kwaliteit van het gemeentebestuur over het algemeen als onveranderd wordt beschouwd.

Daarbij zijn verschillen zichtbaar tussen respondentgroepen. Griffiers en raadsleden zijn over het algemeen positiever dan burgemeesters, secretarissen en wethouders. Kijken we naar verschillende aspecten van het begrip kwaliteit, dan is het totale oordeel over de legitimiteit van het gemeentebestuur iets positiever dan over de doelmatigheid en de effectiviteit. De resultaten staan in onderstaande tabel.

Tabel 50: Waardering van effecten van de wet op de kwaliteit van het gemeentebestuur

	<i>In zeer sterke mate verbeterd</i>	<i>In sterke mate verbeterd</i>	<i>Onveranderd</i>	<i>In sterke mate verslechterd</i>	<i>In zeer sterke mate verslechterd</i>
<i>Effectiviteit</i>					
Raadsleden	2%	32%	47%	13%	6%
Wethouders		15%	24%	46%	14%
Burgemeesters		19%	36%	35%	9%
Gemeentesecretaris		8%	39%	35%	17%
Griffier	0%	43%	44%	11%	2%
<i>Doelmatigheid</i>					
Raadsleden	3%	30%	45%	17%	5%
Wethouders	1%	16%	35%	38%	11%
Burgemeesters	2%	15%	38%	32%	14%
Gemeentesecretaris	1%	6%	34%	41%	18%
Griffier	1%	40%	47%	11%	1%
<i>Legitimiteit</i>					
Raadsleden	3%	29%	55%	9%	3%
Wethouders	1%	16%	55%	25%	4%
Burgemeesters	3%	24%	55%	2%	1%
Gemeentesecretaris		13%	65%	19%	4%
Griffier	4%	41%	50%	4%	1%

## 13.3 NADERE ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSRISULTATEN

Om tot valide conclusies op dit generieke niveau te kunnen komen hebben wij de vragenlijsten, die eerder via de enquête aan raadsleden, griffiers, burgemeesters en gemeentesecretarissen zijn voorgelegd, gerubriceerd in aspecten die betrekking hebben op de vitaliteit van de lokale democratie en aspecten die betrekking hebben op de bestuurskracht van de gemeente en daarna de antwoorden opnieuw geanalyseerd. Daarbij is eveneens gekeken naar de politieke achtergronden van de respondenten, om ook op dat vlak nadere analyse te kunnen plegen. Daarbij zijn we als volgt te werk gegaan:

- Om te bepalen hoe onze respondenten oordelen over het effect van dualisering op de *vitaliteit* van de lokale democratie is een geïntegreerde analyse gemaakt van de beoordeling van het functioneren van de gemeenteraad, de levendigheid en de kwaliteit van het politieke debat, de invloed van de raad ten opzichte van het college, de onafhankelijkheid van de raad ten opzichte van het college, de vitaliteit van de lokale democratie en de herkenbaarheid van de lokale democratie.
- De beoordeling van het effect van dualisering op de *bestuurskracht* van de gemeente hebben wij vastgesteld door een geïntegreerde analyse te maken van de beoordeling van het functioneren van de wethouders, de burgemeester en de ambtelijke organisatie, de effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid van het gemeentebestuur en de kwaliteit van de kaderstelling en sturing door de raad.

De uitkomsten van de analyses hebben we omgerekend naar gemiddelde scores op een schaal van 1 tot 5, die aangeven in welke mate de respondenten van mening zijn dat de vitaliteit en de bestuurskracht van de lokale democratie zijn veranderd onder invloed van de Wet dualisering gemeentebestuur. Het cijfer 1 staat daarbij voor sterk verslechterd en het cijfer 5 staat voor sterk verbeterd. Voor drie groepen respondenten kon direct op gemeenteniveau een berekening worden gemaakt, namelijk voor de burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen. Deze functies zijn immers uniek binnen elke gemeente. In het geval van de raadsleden en de wethouders is voor de gemeenten waar meerdere raadsleden en/of wethouders de vragenlijst hebben ingevuld eerst de gemiddelde score berekend op de vragen. Deze gemiddelde scores zijn vervolgens meegenomen in geïntegreerde berekening om op gemeenteniveau uitspraken te kunnen doen.

## 13.4 EFFECTEN VAN DE DUALISERING OP DE VITALITEIT VAN DE LOKALE DEMOCRATIE

Als we kijken naar de wijze waarop de door ons bevroegde groepen respondenten oordelen over de effecten van de dualisering op de vitaliteit van de lokale democratie valt op dat er tussen die groepen duidelijke verschillen in beoordeling bestaan.

- Griffiers zijn in meerderheid van oordeel dat de vitaliteit van de lokale democratie er door de dualisering op vooruit is gegaan. Uitgaande van een neutrale beoordeling bij 3,0 kan bij een gemiddelde score van 3,4 worden vastgesteld dat gemiddeld genomen de griffiers vinden dat dualisering goed is geweest voor de vitaliteit van de lokale democratie. Natuurlijk zijn er ook griffiers die er anders over denken. Maar slechts een enkeling ziet in de dualisering een aanmerkelijke verslechtering voor de vitaliteit van de lokale democratie. De spreiding is (zeker ten opzichte van de andere respondentengroepen) betrekkelijk gering.

# Berenschot

- Ook raadsleden oordelen gemiddeld genomen positief over de effecten van dualisering op de vitaliteit van de lokale democratie, met een score van 3.18. Ze zijn echter wel minder positief dan de griffiers en de spreiding in oordelen is bij de raadsleden op dit punt ook aanmerkelijk groter, namelijk van 1.9 tot 4.2.
- Positiever nog dan de raadsleden zijn opmerkelijk genoeg de burgemeesters, als ze worden bevraagd op hun oordeel over het effect van de dualisering op de vitaliteit van de lokale democratie. De gemiddelde score is hier zelfs 3.2. De extremen zijn hier ook minder groot. De spreiding in oordelen ligt lager dan bij de raadsleden.
- Gemiddeld genomen zijn de gemeentesecretarissen neutraal als het gaat om hun oordeel over het effect van de dualisering op de vitaliteit van de lokale democratie. Achter die neutraliteit gaat echter een groot verschil in beoordeling tussen de individuen uit deze respondentgroep schuil. Sommigen zijn zeer positief, anderen zijn juist opmerkelijk negatief; scores variëren van 1.4 tot 4.0.
- Negatief over het effect van de dualisering op de vitaliteit van de lokale democratie zijn de wethouders. Hun gemiddelde score ligt onder de 3 en moet met 2.75 worden gedeuid als een afwijzende beoordeling.

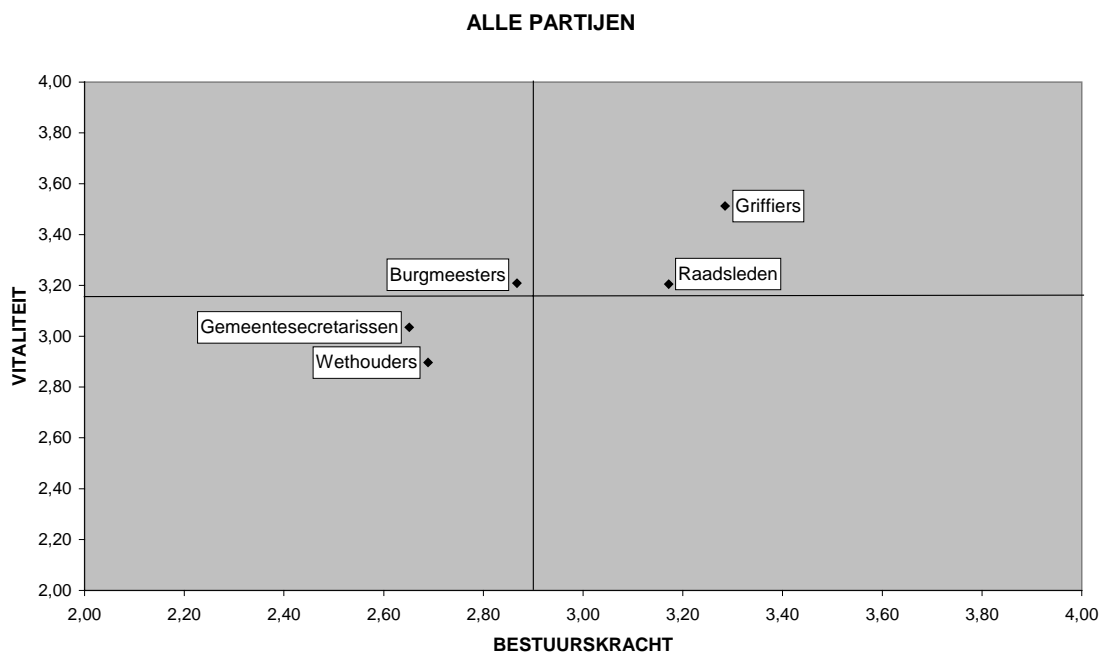
## 13.5 EFFECTEN VAN DE DUALISERING OP DE BESTUURSKRACHT VAN DE GEMEENTE

Ook als het gaat om de effecten van de dualisering op de bestuurskracht van de gemeente, verschillen de oordelen van de door ons onderscheiden respondentgroepen.

- Al even positief over het effect op de bestuurskracht van de gemeente als over het effect op de vitaliteit van de lokale democratie zijn de griffiers, met een gemiddelde score van 3.4. Wel is de spreiding tussen de individuen uit de respondentgroep hier groter dan bij het oordeel over de vitaliteit (variërend van 1.3 tot 4.3).
- Raadsleden zijn in hun waardering van de effecten van dualisering op de bestuurskracht van de gemeente duidelijk positiever dan over de effecten op de vitaliteit van de lokale democratie. Het gemiddelde ligt hier op 3.3.
- Opmerkelijk is dat de burgemeesters hier gemiddeld genomen heel anders over denken. Waar zij het effect van dualisering op de lokale democratie nog als duidelijk positief beoordelen zijn zij juist negatief op het effect van diezelfde dualisering op de bestuurskracht van de gemeente. Hier scoren zij gemiddeld een 2.9. Dus onder neutraal. Daarbij past overigens wel de kanttekening dat de spreiding in oordelen bij de burgemeesters ten aanzien van dit effect aanmerkelijk hoger ligt dan bij het andere effect.
- Weer anders kijken de wethouders tegen deze materie aan. Zij zijn juist milder in hun beoordeling van het effect van dualisering op de bestuurskracht van de gemeente en zien hierin gemiddeld nog wel een verslechtering met een score van 2.9 maar de beoordeling van die verslechtering is minder negatief dan op het punt van de vitaliteit van de democratie.
- Duidelijk de grootste verslechtering op het punt van de bestuurskracht van de gemeente door de dualisering wordt waargenomen door de gemeentesecretarissen die met een gemiddelde van 2.6 duidelijk niet veel op hebben met de dualisering – als het gaat om dit punt van bestuurskracht.

De genoemde scores zijn samengevat in de volgende matrix.

Figuur 53: Oordeel respondentgroepen over effecten Wet dualisering op vitaliteit en bestuurskracht (1 = sterk verslechterd, 5 = sterk verbeterd)



De beoordeling van effecten van dualisering nader geanalyseerd

Als men de bovenstaande gegevens tot zich laat doordringen, komt duidelijk naar voren dat twee jaar na de invoering van het duale stelsel de beoordeling daarvan in termen van de belangrijkste beoogde effecten niet bijzonder eenduidig is. Als algemene lijn valt wel vast te stellen dat de griffiers het meest positief zijn over de dualisering, gevolgd door de raadsleden die dan wel weer duidelijk gevarieerder zijn in hun oordeel. Opmerkelijk is ook dat gemeentesecretarissen met name zorgen hebben over het effect van de dualisering op de bestuurskracht, terwijl wethouders juist met name vrezen voor de vitaliteit van de democratie. Dat burgemeesters juist heel anders tegen deze materie aankijken dan wethouders is ook een punt dat in het licht van de toekomst aandacht verdient.

Een generieke analyse heeft als voordeel dat de grote lijn er duidelijk door kan worden, maar heeft weer als keerzijde dat (achterliggende) verschillen die de spreiding in oordeelsvorming kunnen verklaren buiten beeld verdwijnen. In het vervolg van onze beschouwing willen wij nadere analyse verrichten door twee van die mogelijk verklarende aspecten uit te diepen. Daarbij gaat het allereerst om de partijpolitieke achtergrond van de respondenten in de groepen raadsleden en wethouders (van griffiers, gemeentesecretarissen en burgemeesters is die achtergrond in de bevraging via de enquête niet vastgesteld). Daarnaast gaat het om de gemeentegrootte en het ontwikkelingsstadium waarin de gemeente zich bevindt, van waaruit de respondenten hun oordeel over de dualisering hebben geformuleerd.

## 13.5.1 Samenhang beoordeling van dualisering en partijpolitieke achtergrond

Het maakt uit welke partijpolitieke achtergrond onze respondenten hebben als het gaat om hun beoordeling van de effecten van dualisering voor de kwaliteit van de lokale democratie en voor de bestuurskracht van de gemeente. In onderstaande tabel hebben wij de beantwoording op een aantal vragen door raadsleden en wethouders afgezet tegen hun partijpolitieke achtergrond.

Tabel 51: Oordeel raadsleden over effecten Wet dualisering gemeentebestuur  
(+ is boven gemiddelde van totale score, - is onder gemiddelde van de totale score)

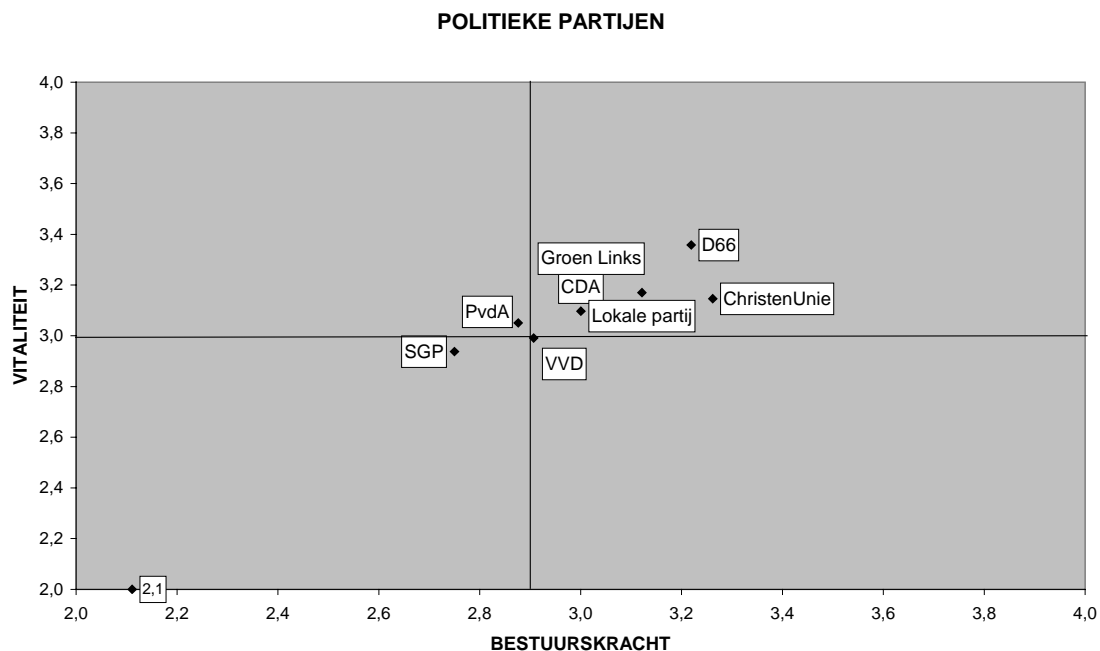
	CDA	D66	GL	Lokale Partijen	PvdA	VVD
Verbetering functioneren gemeenteraad	+	+	+	+	-	+
Verbetering effectiviteit gemeentebestuur	+	+	+	-	-	+
Verbetering doelmatigheid gemeentebestuur	+	+	+	-	-	+
Verbetering legitimiteit gemeentebestuur	+	+	+	+	-	-
Toename ruimte raadsleden rol te vervullen	+	-	+	-	-	+
Verbetering kwaliteit debat raad	+	-	+	-	-	-
Meer levendigheid debat	+	-	+	-	+	-
Toename onafhankelijkheid raad	+	+	+	-	+	-
Toename vitaliteit lokale democratie	-	+	+	+	+	-
Toename herkenbaarheid lokale democratie voor burgers	+	+	-	+	-	-

Tabel 52: Oordeel wethouders over effecten Wet dualisering gemeentebestuur  
(+ is boven gemiddelde van totale score, - is onder gemiddelde van de totale score)

	CDA	D66	GL	Lokale Partijen	PvdA	VVD
Verbetering effectiviteit gemeentebestuur	+	+	-	-	-	-
Afname bemoeienis details door raad	-	+	-	..	+	+
Toename kwaliteit debat	-	+	+	+	+	-
Toename levendigheid	-	+	+	+	-	+
Toename onafhankelijkheid raad t.o.v. college	+	+	+	-	-	+

Wanneer we de beoordeling van de vitaliteit en de bestuurskracht door raadsleden en wethouders combineren met hun politieke herkomst ontstaat de volgende matrix.

Figuur 54: Oordeel respondenten naar politieke herkomst over effecten Wet dualisering op vitaliteit en bestuurkracht (1 = sterk verslechterd, 5 = sterk verbeterd)



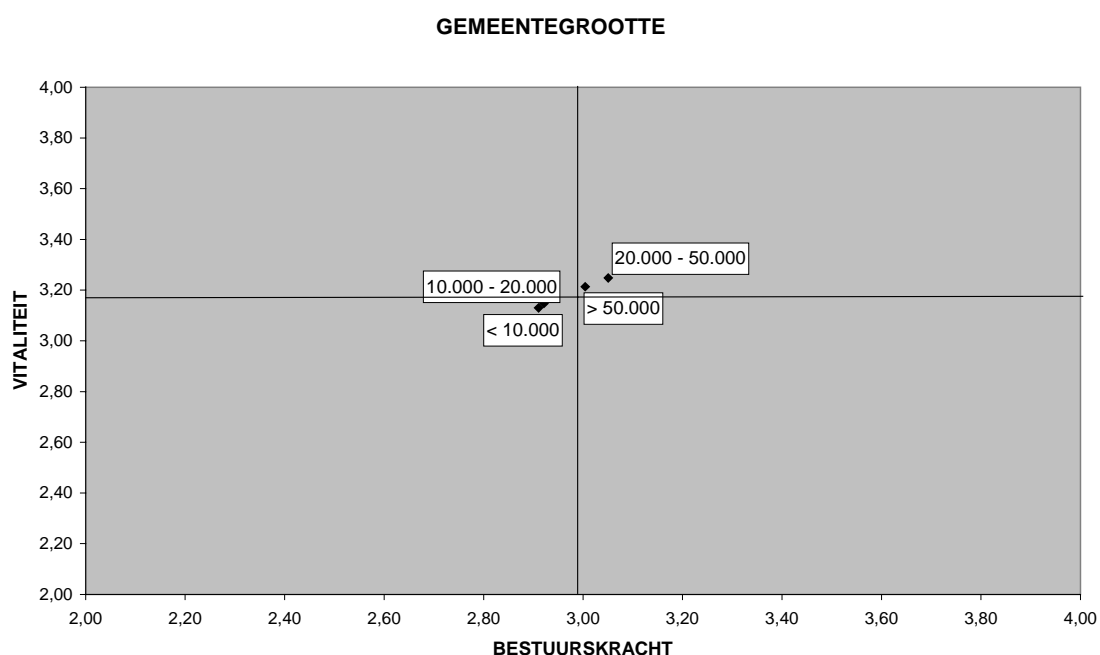
Op basis van deze resultaten concluderen wij het volgende:

- Respondenten met een D66 achtergrond zijn gemiddeld genomen duidelijk positief over de effecten van dualisering, zowel op de vitaliteit als op de bestuurkracht. Dat geldt voor raadsleden, maar ook voor wethouders van D66-huize.
- Respondenten met een CDA achtergrond zijn gematigd positief over de effecten van dualisering. Wethouders zijn duidelijk terughoudender in hun enthousiasme, maar nog steeds overwegend positief.
- Bij Groenlinks valt eenzelfde patroon te onderkennen, waarbij het algemene sentiment positief is maar de wethouders duidelijk meer voorbehoud maken dan de raadsleden.
- Negatief zijn de raadsleden en wethouders van PvdA-huize. Hier wordt met name negatief geoordeeld over de gevolgen van dualisering voor aspecten die van doen hebben met de bestuurkracht van de gemeente, zoals het functioneren van de raad, de effectiviteit, de doelmatigheid en de legitimiteit van het bestuur.
- Ook de raadsleden en wethouders met een VVD-achtergrond zijn niet erg enthousiast over de dualisering. De zorgen lijken hier echter wat minder te liggen bij de aspecten die van doen hebben met de bestuurkracht en wat meer in de aspecten die te maken hebben met de vitaliteit van de lokale democratie: de kwaliteit en de levendigheid van het debat in de raad, de onafhankelijkheid en de herkenbaarheid van de lokale democratie.
- Bij lokale partijen is de oordeelsvorming over dualisering nogal gespreid. Ten aanzien van sommige aspecten is er bijval, bij andere is er afwijzing.

## 13.5.2 Samenhang met gemeentegrootte

Ook de gemeentegrootte zou een rol kunnen spelen in het verklaren van de beoordeling van de vitaliteit en de bestuurskracht door onze respondenten. Daarom hebben we ook voor deze variabele een nadere analyse uitgevoerd op de onderzoeksgegevens. Hieruit ontstaat het volgende beeld.

Figuur 55: Oordeel respondenten naar gemeentegrootte over effecten Wet dualisering op vitaliteit en bestuurskracht (1 = sterk verslechterd, 5 = sterk verbeterd)



Op basis van deze gegevens kunnen we het volgende concluderen:

- De invloed van gemeentegrootte op het oordeel over de effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur op de vitaliteit en bestuurskracht is zeer gering. De verschillen tussen de beoordeling door respondenten uit verschillende grootteklassen zijn zeer beperkt.
- De verschillen die er te zien zijn, lijken te wijzen in de richting dat grotere (20.000 – 50.000 en > 50.000) gemeenten iets positiever oordelen dan kleinere gemeenten over de effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur op de bestuurskracht. Ook zijn zij iets positiever dan kleinere gemeenten als het gaat om de effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur op de vitaliteit, al is het verschil tussen grote en kleine gemeenten daar wel zeer gering.

## 13.5.3 Samenhang met ontwikkelingsstadium waarin gemeenten zich bevinden

Niet alleen maakt het verschil vanuit welke partijpolitieke achtergrond onze respondenten oordelen over de effecten van dualisering. Ook de concrete gemeentelijke situatie heeft natuurlijk zijn weerslag in de beoordeling van de effecten. Niet alle gemeenten bevinden zich in hetzelfde stadium als het gaat om dualisering en niet overal is een gelijksoortige bestuurlijke praktijk ontstaan. Achter dualisering gaat een veelheid van ontwikkelingen en veranderingen schuil. Om meer grip te krijgen op deze variëteit, hebben wij willen vaststellen hoever gemeenten zijn met de dualisering. Daartoe is onderscheid gemaakt in de volgende ontwikkelingsstadia:

Stadium 1: dat wil zeggen dat de gemeente de wettelijke verplichtingen die samenhangen met de dualisering grotendeels heeft ingevoerd.

Stadium 2: dat wil zeggen dat de gemeente de organisatie heeft aangepast en het nieuwe duale instrumentarium grotendeels toepast.

Stadium 3: dat wil zeggen dat de gemeenten de gewenste effecten van de dualisering heeft geïntegreerd in haar handelen (verankering).

Op basis van een nadere analyse van een aantal vragen uit de griffiersenquête, hebben wij vastgesteld in welk stadium de bij het onderzoek betrokken gemeenten zich bevinden. Stadium 1 is te karakteriseren als het basale stadium, terwijl stadium 3 het meest vergevorderde ontwikkelingsstadium is. Gemeenten kunnen voldoen aan de kenmerken van meerdere stadia tegelijk. Hoewel de meeste gemeenten die zich in stadium 3 bevinden ook de kenmerken van stadium 1 en/of 2 kunnen hebben, is dat niet automatisch het geval. Het is mogelijk dat gemeenten duidelijke kenmerken vertonen van een verankerde dualistische werkwijze (stadium 3), terwijl zij strikt genomen niet alle wettelijke verplichtingen hebben ingevoerd.

De analyse levert het onderstaande beeld op. De percentages geven aan welk deel van de gemeenten in de betreffende grootteklasse voldoet aan de kenmerken van verschillende stadia.

Tabel 53: Percentage van gemeenten dat voldoet aan kenmerken van verschillende ontwikkelingsstadia, naar grootteklasse

	< 10.000	10 – 20.000	20 – 50.000	>50.000	Onbekende grootte <sup>13</sup>	Totaal
Stadium 1	90%	88%	87%	85%	83%	87%
Stadium 2	48%	53%	48%	71%	79%	56%
Stadium 3	24%	33%	38%	41%	42%	36%

<sup>13</sup> In enkele gevallen is de naam van de gemeente niet ingevoerd, waardoor de gemeentegrootte niet te achterhalen is.

# Berenschot

Bezien we ons empirisch materiaal dan zijn daaruit in grote lijnen de volgende conclusies te trekken:

- Het overgrote deel van de gemeenten voldoet aan de kenmerken van ontwikkelingsstadium 1, en heeft dus in elk geval de wettelijke verplichtingen ingevoerd. De verschillen tussen kleinere en grotere gemeenten zijn hier zeer gering.
- Ruim de helft van de gemeenten voldoet aan de kenmerken van ontwikkelingsstadium 2. Hier is juist een omgekeerde tendens te zien: grotere gemeenten voldoen vaker aan de kenmerken van dit stadium dan kleinere gemeenten.
- Ruim een derde van de gemeenten voldoet aan de kenmerken van ontwikkelingsstadium 3. Ook hier is zichtbaar dat grotere gemeenten vaker aan de kenmerken van dit stadium voldoen dan kleinere gemeenten.

Het geheel overziend kunnen we concluderen dat grotere gemeenten over het algemeen verder lijken te zijn met de invoering van de dualisering, ook al hebben zij niet in alle gevallen de wettelijke verplichtingen ingevoerd.

## 13.6 CONCLUSIES

De in dit hoofdstuk gepresenteerde onderzoeksresultaten en analyses laten zien dat de Wet dualisering gemeentebestuur nog weinig effect heeft gehad op de levendigheid, de herkenbaarheid en de kwaliteit van de lokale democratie. Het overheersende oordeel van onze respondenten is dat er op deze gebieden weinig veranderd is sinds de invoering van de wet.

Een nadere analyse van deze resultaten leert dat griffiers het meest positief zijn over de effecten van de dualisering op de vitaliteit en bestuurskracht van gemeenten. Ook raadsleden zijn overwegend positief, al varieert hun oordeel sterker dan bij griffiers. Burgemeesters zijn positief over het effect van de wet op de vitaliteit van de lokale democratie, maar negatief over het effect van de wet op de bestuurskracht van de gemeenten. Gemeentesecretarissen en wethouders zijn overwegend negatief, waarbij gemeentesecretarissen vooral zorg hebben over de bestuurskracht terwijl wethouders juist de vitaliteit als een probleem zien. Deze uitkomsten zijn in lijn met eerdere bevindingen uit dit rapport en uit eerdere onderzoeken. Duidelijk is dat griffiers en raadsleden het gevoel hebben dat zij met de dualisering extra mogelijkheden hebben gekregen, terwijl wethouders en secretarissen meer last lijken te ondervinden van de dualisering.

Ook tussen politieke partijen zien we verschillen. D66 is zeer positief, Groen Links en het CDA zijn gematigd positief, terwijl VVD en PvdA negatiever oordelen over het effect van de wet. Een mogelijke verklaring voor deze verschillen is de positie die de betreffende partijen innemen in het debat over bestuurlijke vernieuwing. D66 en Groen Links zijn daarin over het algemeen meer gericht op het veranderen van bestaande systemen dan andere partijen, wat tot een positiever oordeel kan leiden over de dualiseringsoperatie. Het relatief positieve oordeel van CDA-respondenten past echter niet helemaal in deze verklaring.

De gemeentegrootte blijkt slechts een geringe rol te spelen in het oordeel van respondenten over de effecten van de wet. Aanzienlijk groter is de invloed van gemeentegrootte voor het vaststellen in welk ontwikkelingsstadium gemeenten zich bevinden.

# Berenschot

Het stadium van de invoering van wettelijke verplichtingen wordt door vrijwel alle gemeenten gehaald, maar de twee volgende stadia (stadium 2: organisatie veranderd en 3: effecten geïntegreerd) komen aanzienlijk vaker voor bij grotere gemeenten dan bij kleinere gemeenten. Een mogelijke verklaring is dat grotere gemeenten kunnen beschikken over meer mogelijkheden (organisatie, medewerkers, geld, politiek actieven) om daadwerkelijk op een gedualiseerde manier te werken, terwijl kleinere gemeenten eerder blijven steken bij het invoeren van het wettelijke instrumentarium zonder dat dit direct leidt tot een andere werkwijze.

## 14. SAMENVATTING VAN DE CONCLUSIES

### 14.1 CONCLUSIES OVER DE BEOOGDE EFFECTEN

Op dit moment kan over het bereiken van de beoogde effecten van de wet het volgende worden geconcludeerd. Beoogd effect 1 was het vergroten van de vitaliteit en herkenbaarheid van de lokale democratie. Dit effect is vooral intern gericht. Uit dit onderzoek blijkt dat de ontvlechting tussen gemeenteraad en college tot stand is gekomen. Deze verandering richt zich echter voornamelijk op de ontvlechting van posities. De wijze waarop zowel de raad als het college vervolgens hun functies invullen, is nog een zoektocht. Deze ontvlechting is een beoogd effect, en een onomkeerbaar proces. Als onderdelen van deze verandering zijn de volgende zaken gedefinieerd (zie ook paragraaf 3.3, over de beoogde effecten van de wet), achter elk van deze onderwerpen geven we aan hoe deze zich volgens ons onderzoek hebben ontwikkeld:

- *De kaderstellende rol van de raad wordt versterkt.* Uit ons onderzoek blijkt dat de raad zich inderdaad steeds meer met kaderstelling bezig houdt. Wel wordt duidelijk dat dit een zoektocht is waarbij weinig mensen scherp hebben wat het begrip inhoudt. Vooral het definiëren van meetbare inhoudelijke kaders blijkt lastig. Over het algemeen is de indruk dat de kaderstellende rol van de raad nog verbeterd kan worden.
- *De controlerende rol van de raad wordt versterkt.* Ook de controlerende rol van de raad komt (nog) niet goed uit de verf. De ontwikkeling verloopt mondjesmaat. Dit hangt voor een deel samen met de kaderstellende rol, want wanneer geen (heldere) kaders worden meegegeven, is het controleren en aanspreken op resultaten lastig. De actieve informatieplicht werkt redelijk en het afleggen van verantwoording in de plenaire raad gebeurt vaker dan voorheen.
- *Het dagelijks bestuur wordt verbeterd doordat sterkere sturing op uitvoering plaatsvindt.* Wat opvalt is dat het college zich in sterke mate realiseert dat dit zijn verantwoordelijkheid is; de toename van collegialiteit en de afname van non-interventiegedrag lijken te wijzen op een ontwikkeling in deze richting.
- *De transparantie van het bestuur neemt toe.* Met de scheiding van functies en rollen tussen college en raad is een duidelijker profiel totstandgekomen voor beide organen. Voor alle betrokkenen geldt echter dat de verschillende rollen en functies niet uitgekristalliseerd zijn, waardoor er gezocht wordt naar een effectieve invulling, en grotere transparantie (nog) niet zichtbaar is.
- *De levendigheid in de politiek neemt toe.* Dit is niet het geval. Het algemene beeld is dat de levendigheid onveranderd is en dat de interesse en betrokkenheid van burgers gelijk zijn gebleven of zelfs zijn afgenomen.
- *Er komt meer afstand tussen wethouder en raad.* Dit is ontegenzeggelijk het geval. De wethouder heeft meer afstand van zowel de raad als de commissie als de fractie. Bovendien vervult de wethouder ook een andere rol in de richting van deze gremia met meer nadruk op informeren.

# Berenschot

- *De raad neemt zijn agendavorming zelf ter hand.* Dit is in procedurele zin zeker het geval, stille getuigen hiervan zijn de komst van het presidium en de agenda-commissie. Opvallend is echter dat de raad niet in staat is ook inhoudelijk de agenda te bepalen. Eén van de oogmerken van de dualisering was dat de raad zelf zaken zou opstarten en signaleren en deze vervolgens naar politiek en beleid zou vertalen, in de praktijk blijkt dit zeer ten dele plaats te vinden en draagt het college verreweg het grootste deel van de agendapunten aan. Het vertalen naar politiek en beleid wil overigens niet zeggen dat de raad beleidsnota's volledig zelf moet gaan schrijven.
- *De ambtelijke ondersteuning van de raad wordt apart belegd.* Deze ontwikkeling heeft zeker plaatsgevonden. De griffier speelt hierin een belangrijke rol in de procesmatige sfeer. De tevredenheid van de raadsleden over de ambtelijke ondersteuning is groot.

Het tweede beoogde effect was het versterken van de lokale democratie in relatie tot interactief bestuur. De afstand tussen overheid en burger zou door dualisering moeten worden verkleind. Steeds meer mensen zijn dit gaan beschouwen als de enige doelstelling van de wet. Op basis van het voorliggende onderzoek kan worden vastgesteld dat hierin (nog) geen duidelijke ontwikkeling heeft plaatsgevonden.

Van een vergroting van de externe oriëntatie bij betrokkenen is (nog) geen sprake; nader onderzoek onder burgers is vereist om te achterhalen wat zij van de dualisering hebben gemerkt. Ook voor dit beoogde effect zijn een aantal zaken gedefinieerd die als indicator kunnen dienen:

- *De politieke partijen nemen het voortouw.* Uit ons onderzoek blijkt niet dat dit het geval is. De profilering van politieke partijen is gelijk gebleven, volgens sommige respondenten zelfs afgenomen.
- *De volksvertegenwoordigende rol van raad wordt versterkt.* Het onderzoek laat zien dat de externe oriëntatie van de raad niet is veranderd onder invloed van de dualisering. Raadsleden geven wel aan contact met burgers belangrijk te vinden, maar de tijdsbesteding aan externe contacten is niet toegenomen
- *De positie van de burgemeester wordt verstevigd.* De positie en bevoegdheden van burgemeesters zijn versterkt en uit het onderzoek blijkt dat de wet sterke invloed heeft op het functioneren van burgemeesters. De effecten van die verandering worden door het merendeel echter als onveranderd getypeerd. Dit kan betekenen dat de burgemeesters blijkbaar goed in staat zijn de gewenste veranderingen in hun functioneren te vertalen.
- *De raad bewaakt de kwaliteit van het bestuurlijke proces beter.* Het beeld is hier gemengd. De invloed van de raad is toegenomen en de raad neemt haar eigen agenda meer in de hand, maar een duidelijk bewakende rol van de raad is (nog) niet zichtbaar.

## 14.2 CONCLUSIES OVER DE INVOERING VAN DE WET

Voor een majeure veranderingsoperatie als de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur, valt vooral de snelheid van de invoering op: kort na het uitbrengen van het rapport van de Staatscommissie is een wetsontwerp voorbereid dat relatief snel door het parlement is bekrachtigd. De betrokkenen op lokaal niveau zijn niet onverdeeld tevreden over het invoeringsproces van de wet. Griffiers zijn relatief vaker tevreden; de wethouders zijn vaker ontevreden.

De invoering van de wet is gepaard gegaan met allerlei vormen van flankerend beleid, zoals de handreikingen van de Vernieuwingsimpuls en informatiebijeenkomsten. Daarvan is door betrokkenen relatief veel gebruikgemaakt.

Voor een nadere onderbouwing van deze conclusies verwijzen wij naar hoofdstuk 4.

## 14.3 CONCLUSIES OVER DE STRUCTUURVERANDERINGEN

Gemeenten zijn logischerwijze met de verplichte structuurwijzigingen begonnen. De verordeningen en gedragscodes die gemeenten zelf moesten regelen, zijn voor een groot deel inmiddels vastgesteld.

Niettegenstaande het wettelijk verplichte karakter van bepaalde wijzigingen valt op dat nog niet alle gemeenten alle wijzigingen hebben ingevoerd; zo zijn bijvoorbeeld de verordeningen 212, 213 en 213a nog niet overal ingevoerd. Aan de andere kant valt ook op dat behoorlijk wat gemeenten nu al aan de slag zijn met wettelijke verplichtingen die pas op een later moment daadwerkelijk in werking treden.

Voor een nadere onderbouwing van deze conclusies verwijzen wij naar hoofdstuk 5.

## 14.4 CONCLUSIES OVER ORGANISATIE EN FUNCTIONEREN VAN DE GEMEENTERAAD

Met de laatste raadsverkiezingen is wederom een grote vernieuwing totstandgekomen: bijna de helft van de raadsleden is nieuwkomer. Voor een verandering van profiel heeft dat echter niet gezorgd en ook de beoordeling door raadsleden van wat in hun takenpakket van belang is, is aan weinig verandering onderhevig.

Er is niet veel veranderd in de externe oriëntatie van de raad. Het grootste deel van de tijd van raadsleden gaat zitten in raadgerelateerde activiteiten, terwijl relatief de minste tijd wordt besteed aan activiteiten die te maken hebben met de volksvertegenwoordigende functie. De primaire focus was en is het gemeentehuis. De invoering van het dualisme heeft aan die tijdsbesteding nauwelijks iets veranderd. Raadsleden maken wel actiever, dan vóór de invoering van de wet, gebruik van het hun ter beschikking staande instrumentarium. Dit beeld past in een dualistisch bestuursmodel en is een beoogd effect van de wet. Over de toepassing van de instrumenten zijn raadsleden zelf over het algemeen neutraal tot tevreden.

Een wezenlijke verandering in het functioneren van de raad als geheel is niet zichtbaar. Zowel het aantal vergaderingen als de gemiddelde duur van vergaderingen is sinds de invoering van de wet niet toe- of afgenomen. Door betrokkenen wordt echter wel een grote verandering ervaren. De meeste betrokkenen geven aan dat de wet in (zeer) sterke mate het functioneren van de raad heeft beïnvloed.

De waardering van de effecten van de wet op het functioneren van de raad is echter heel wisselend. Griffiers en raadsleden zijn het meest positief en wethouders zijn het minst positief.

Voor een nadere onderbouwing van deze conclusies verwijzen wij naar hoofdstuk 6.

## 14.5 CONCLUSIES OVER ORGANISATIE EN FUNCTIONEREN VAN DE WETHOUDERS

In algemene zin lijkt er binnen het college niet bijzonder veel te zijn veranderd. Dit sluit aan bij het beeld dat er op het eerste gezicht als gevolg van de dualisering vooral een veranderopgave bij de raad ligt. De verhoudingen binnen het college zijn niet substantieel veranderd. De belangrijkste verschillen zitten in de komst van de wethouder van buiten en de toename van de collegialiteit. Verder valt op dat de afstand tussen collegeleden en de ambtelijke organisatie groter is geworden doordat het management vaker als buffer fungeert.

Net als ten aanzien van het functioneren van de gemeenteraad geeft een ruime meerderheid van de respondenten (uit alle doelgroepen) aan dat - hoewel zich weinig veranderingen lijken te hebben voltrokken - zij wel een (zeer) sterke invloed van de wet op het functioneren van de wethouders ervaren. Deze invloed wordt negatief gewaardeerd. Overigens zijn de raadsleden en de griffiers daarover milder dan de burgemeesters, de gemeentesecretarissen en de wethouders zelf.

Het lijkt er sterk op dat veel wethouders de dualisering meer zien als een operatie die last oplevert dan als een operatie die kansen biedt. Zij zijn somber gestemd over het functioneren van de raad. Wethouders hebben niet de regie over de verandering en zijn negatief over de huidige politieke verhoudingen. Er is echter ook een groep wethouders die minder moeite heeft met de verandering. De combinatie van deze twee feiten - inschatting dat dualisering veel invloed heeft op de wethouder en de negatieve waardering van de verandering door de wethouders - leidt tot de conclusie dat ook het college een slag te maken heeft. Het gaat dan vooral om de interactie met de raad en de inrichting van het beleidsontwikkelings- en besluitvormingsproces.

Voor een nadere onderbouwing van deze conclusies verwijzen wij naar hoofdstuk 7.

## 14.6 CONCLUSIES OVER ORGANISATIE EN FUNCTIONEREN VAN DE BURGEMEESTER

Ook in de positie van de burgemeester lijkt in zijn algemeenheid weinig te zijn veranderd ten opzichte van de periode vóór het dualisme. Dit geldt zowel voor de rol van de burgemeester als voorzitter van raad en college, als in zijn rol als portefeuillehouder. De belangrijkste verschillen zitten in het gecombineerde voorzitterschap van raad en college door de ontvlechting van bevoegdheden en de verankering van formele bevoegdheden en zorgplichten. Wat betreft het gecombineerde voorzitterschap, lijkt de burgemeester zich in een spagaat te bevinden, waar de burgemeester zelf niet zo'n moeite mee heeft, maar waarover de andere actoren kritischer zijn. De burgemeester als schakel in de coördinatie tussen raad en college is goed, maar blijft toch vreemd. De verankering van formele bevoegdheden en zorgplichten heeft overigens niet geleid tot het meer gebruikmaken van deze bevoegdheden.

Ondanks de beperkte veranderingen, ervaren alle betrokkenen ook hier wel een zekere invloed van de Wet dualisering gemeentebestuur op het functioneren van de burgemeester. De effecten van de Wet dualisering op het functioneren worden door het merendeel van de betrokkenen als onveranderd aangemerkt. Burgemeesters, raadsleden en griffiers geven aan dat het functioneren enigszins verbeterd is. Gemeentesecretarissen en wethouders vinden dat het functioneren van de burgemeester door de wet enigszins verslechterd is.

Voor een nadere onderbouwing van deze conclusies verwijzen wij naar hoofdstuk 8.

## 14.7 CONCLUSIES OVER HET FUNCTIONEREN VAN GRIFFIE

De griffier is als nieuwe functionaris een belangrijke rol gaan spelen in de Nederlandse gemeenten. Vooral waar het gaat om de ondersteuning van de raad, heeft hij daadwerkelijk de rol van de secretaris overgenomen. De focus ligt daarbij op procedurele werkzaamheden. Hoewel de griffier zich graag meer met inhoud zou bezighouden, heeft hij daar geen tijd voor en zien de andere actoren daar geen taak voor hem.

Er zijn duidelijke verschillen te bespeuren tussen grote en kleine gemeenten. Vooral als het gaat om de omvang van de griffie is er een direct verband met gemeentegrootte en -omvang. In kleine gemeenten staat de griffier in het gros van de gevallen alleen voor zijn taak. De ambtelijke organisatie blijft dus een belangrijke rol spelen in de ondersteuning van de raad. Dit is niet alleen logisch gezien de beperkte omvang van de griffies, maar ook omdat het natuurlijk onmogelijk is om een griffie op te tuigen die dezelfde specialistische kennis in huis heeft.

Voor een nadere onderbouwing van deze conclusies verwijzen wij naar hoofdstuk 9.

## 14.8 CONCLUSIES OVER HET FUNCTIONEREN VAN DE AMBTELIJKE ORGANISATIE

De ambtelijke organisatie speelt een belangrijke rol in de gemeente. Opvallend is dat het beroep dat op de ambtelijke organisatie wordt gedaan, is toegenomen na de dualisering. De tevredenheid bij raadsleden over de ondersteuning door de ambtelijke organisatie is redelijk groot, maar de inhoud van beleidsvoorbereidende documenten sluit (nog) niet aan bij gedualiseerde verhoudingen waarbij de raad in staat gesteld moet worden om kaders aan te geven en discussie op hoofdlijnen te voeren. De voorstellen die worden gemaakt, kunnen de raad en het college in een betere duale positie brengen. Om dat te bereiken dient er echter ook in de ambtelijke organisatie een verandering plaats te vinden, onder eenduidige aansturing van de secretaris en het college. Als we afgaan op de resultaten van het onderzoek, is het besef dat dit moet gebeuren slechts in beperkte mate aanwezig. De ambtelijke organisatie wordt gezien als de actor die het minste effect ondervindt van de dualisering.

Voor een nadere onderbouwing van deze conclusies verwijzen wij naar hoofdstuk 10.

## 14.9 CONCLUSIES OVER DE VERHOUDING TUSSEN GEMEENTERAAD EN COLLEGE

De verhouding tussen gemeenteraad en college vormt de kern van het dualisme. Het dualisme krijgt met name vorm in de interactie tussen deze beide bestuursorganen. Des te opvallender is het onderzoeksresultaat dat er in deze verhouding geen eenduidige en opvallende verandering zichtbaar is. De grootste verandering is dat de afstand tussen raad en college is toegenomen, een beoogd effect van de wet. Deze vergrote afstand betekent een grotere invloed van de raad ten opzichte van het college en een grotere onafhankelijkheid van de raad, maar ook een vermindering van de stabiliteit in de politieke verhoudingen en een afgenomen aantrekkelijkheid van het wethouderschap. Dat laatste was door de wetgever zeker niet beoogd. Op essentiële punten zijn de verwachtingen van het dualisme (nog) niet waargemaakt. Op sommige onderdelen (bijvoorbeeld kaderstelling) lijkt het erop dat college en raad op elkaar zitten te wachten: het college wacht op de raad die de kaders aan moet geven, terwijl de raad wacht op voorstellen van het college voor die kaderstelling.

De effecten van de veranderingen in de verhouding tussen raad en college worden overigens door de verschillende actoren verschillend waargenomen. Dit wordt verklaard doordat iedere doelgroep de verandering vanuit zijn eigen perspectief bekijkt en daar vervolgens zijn oordeel op baseert. De verhoudingen zijn zich bovendien mogelijk nog aan het uitkristalliseren en raad en college zijn nog op zoek naar hun nieuwe rol en positie.

Voor een nadere onderbouwing van deze conclusies verwijzen wij naar hoofdstuk 11.

## 14.10 CONCLUSIES OVER DE VITALITEIT, HERKENBAARHEID EN KWALITEIT

De Wet dualisering gemeentebestuur heeft (nog) weinig effect gehad op de vitaliteit, de herkenbaarheid en de kwaliteit van de lokale democratie. Het overheersende oordeel van onze respondenten is dat er op deze gebieden weinig veranderd is sinds de invoering van de wet.

Een uitsplitsing naar respondentgroepen leert dat griffiers en raadsleden overwegend positief zijn over de effecten van de dualisering op de vitaliteit en bestuurskracht van gemeenten. Burgemeesters zijn positief over het effect van de wet op de vitaliteit van de lokale democratie, maar negatief over het effect van de wet op de bestuurskracht van de gemeenten. Gemeentesecretarissen en wethouders zijn overwegend negatief.

Griffiers en raadsleden hebben het gevoel dat zij met de dualisering extra mogelijkheden hebben gekregen, terwijl wethouders en secretarissen meer last lijken te ondervinden van de dualisering.

Ook tussen politieke partijen zien we verschillen. D66 is zeer positief, Groen Links en het CDA zijn gematigd positief, terwijl VVD en PvdA negatiever oordelen over het effect van de wet. Mogelijk spelen ook de posities die de partijen innemen in het debat over bestuurlijke vernieuwing hierbij een rol.

De gemeentegrootte speelt nauwelijks een rol in het oordeel van respondenten over de effecten van de wet. Gemeentegrootte is wel een medebepalende factor voor het ontwikkelingsstadium waarin gemeenten zich bevinden. Het stadium van de invoering van wettelijke verplichtingen wordt door vrijwel alle gemeenten gehaald, maar de twee volgende stadia (stadium 2: organisatie veranderd, en 3: effecten geïntegreerd) komen aanzienlijk vaker voor bij grotere gemeenten dan bij kleinere gemeenten.

Voor een nadere onderbouwing van deze conclusies verwijzen wij naar hoofdstuk 12.

## BIJLAGE I

### ONDERZOEKSVERANTWOORDING

# Berenschot

## METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING ENQUÊTE

De gegevens voor dit onderzoek zijn voor een belangrijk deel afkomstig van een internet-enquête die is uitgezet onder raadsleden, griffiers, burgemeester, wethouders en gemeentesecretarissen. In hoofdstuk 3 van dit rapport is de opzet van het onderzoek beschreven. In deze bijlage wordt een methodologische verantwoording gegeven van de uitgezette enquêtes.

### *Analysekader*

Het voor het onderzoek ontwikkelde analysekader vormde de basis voor het opstellen van de vragenlijsten, het vaststellen van de respondenten, het verzamelen van gegevens en het aanmaken van basisbestanden die nodig waren voor het uitzetten en verwerken van de vragenlijsten.

### *Vragenlijsten*

De vragenlijsten zijn gericht op het inventariseren van empirisch materiaal over de invoering van de wettelijke en facultatieve wijzigingen als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur. Deze wijzigingen kunnen zowel betrekking hebben op structuur als op cultuur. Er zijn derhalve twee soorten vragenlijsten ontwikkeld; een vragenlijst over structuur, die is uitgezet onder griffiers, en een vragenlijst over cultuurveranderingen, die is uitgezet onder griffiers, raadsleden, wethouders, burgemeesters en gemeentesecretarissen. Hoewel dualisering van het gemeentebestuur uiteindelijk zijn beslag zal moeten hebben op de relatie tussen overheid en burger, is er om praktische en budgettaire redenen voor gekozen om burgers niet afzonderlijk in het onderzoek te betrekken. De relatie tussen overheid en burger komt uiteraard wel aan de orde in de vragen die zijn gesteld aan de andere doelgroepen.

<i>Doelgroep</i>	<i>Soort vragenlijst</i>
Raadsgriffiers	Structuur- en cultuurvragenlijst
Burgemeesters	Cultuurvragenlijst
Wethouders	Cultuurvragenlijst
Gemeentesecretarissen	Cultuurvragenlijst
Raadsleden	Cultuurvragenlijst

De vragenlijst gericht op de structurele wijzigingen bevat vooral feitelijke vragen (aantallen, data, termijnen, aanwezigheid, afspraken). Bij de vragenlijsten gericht op veranderingen in de cultuur gaat het vooral om de percepties, meningen en gedragingen. De vragen zijn per doelgroep gegroepeerd, zodat respondenten alleen te maken kregen met de voor hun relevante vragen. De cultuurvragenlijsten zijn zodanig opgesteld dat de uitkomsten voor de verschillende onderzoeksgroepen onderling vergelijkbaar zijn.

Omdat het onderzoek mede tot doel had om *veranderingen* vast te stellen, is gezocht naar een goed referentiepunt. Bij gebrek aan een expliciet als zodanig aangeduide nulmeting, is besloten om de onderzoeken die de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie als zodanig te beschouwen.

# Berenschot

Het betreft hier onderzoeken onder raadsleden, wethouders, burgemeesters en gemeentesecretarissen. Daarnaast is besloten om voort te bouwen op onderzoek in het kader van het project Duale gemeenten (2002), de in 2002 uitgevoerde evaluatie ('De eerste klap is een daalder waard'), het Nationale griffiersonderzoek (2003) en onderzoek in het kader van het jaarbericht van de Vernieuwingsimpuls (2004). De vraagstelling van de vragenlijsten is zoveel gelijk gehouden aan de vraagstellingen in genoemde eerder uitgevoerde onderzoeken, zodat vergelijkingen gemaakt konden worden. Dat had wel als consequentie dat we in een aantal gevallen de vraagstelling niet helemaal naar eigen wens konden formuleren.

In onderstaand schema is te zien hoe de verschillende vragenlijsten zijn opgebouwd. Voor de wethouders en raadsgriffiers geldt dat sommige vragen al eerder zijn gesteld in het kader van andere, relatief recente onderzoeken (zoals het Tweede jaarbericht van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, uitgevoerd door Berenschot in 2003/2004 en het Nationaal griffiersonderzoek, uitgevoerd door SGBO in 2003). Daarom is ervoor gekozen om deze vragen niet opnieuw te stellen in het kader van onderhavig onderzoek.

<i>Onderdeel</i>	<i>Raadsgriffier</i>	<i>Burgemeester</i>	<i>Wethouder</i>	<i>Gemeentesecretaris</i>	<i>Raadsleden</i>
A Achtergronden	X	X	X	X	X
B De organisatie van het lokaal bestuur		X		X	
C De organisatie van de raad	X				
D Duaal instrumentarium: Rechten en bevoegdheden	X	X	X		X
E Wet dualisering gemeentebestuur	X	X	X		X
F De ambtelijke ondersteuning van de raad	X			X	X
G Dualisering en de relatie raad – college	X	X	X	X	X
H Dualisering en de relatie bestuur – samenleving	X	X	X	X	X
I Positie van de burgemeester	X	X	X	X	X

De vragenlijsten zijn eerst getest bij een beperkt aantal proefpersonen. Deze waren uit alle betrokken doelgroepen afkomstig. De test is uitgevoerd om vast te stellen of de instructies en de vragen duidelijk waren, of er nog onderwerpen misten of nader dienden te worden uitgewerkt en ten slotte of de vragenlijst niet te omvangrijk was (en het invullen van de vragenlijst te veel tijd in beslag zou nemen). Na deze testfase is een aantal wijzigingen doorgevoerd en zijn vervolgens de definitieve vragenlijsten vastgesteld.

## *Steekproeftrekking*

Om een representatief beeld te geven omtrent de werking en effecten van de wet binnen het Nederlandse lokale bestuur, is een enquête onder de hele populatie van betrokkenen het beste middel. Om statistisch betrouwbare uitspraken te kunnen doen, kan echter ook met steekproeven worden volstaan. Hiermee is bovendien veel minder tijd en budget gemoeid.

Bij de steekproeftrekking, dat wil zeggen de bepaling van de omvang van de respondentengroepen, van dit onderzoek is uitgegaan van een responspercentage van 40%. Dit was gebaseerd op de aanname dat de benaderde respondenten een hoge betrokkenheid bij en interesse in het onderwerp hebben. Recentelijk uitgevoerd onderzoek ondersteunde die verwachting.<sup>14</sup>

De *structuurvragenlijst* is uitgezet onder griffiers. De griffiers vormen derhalve de onderzoekspopulatie voor deze vragenlijst. Uitgegaan is van een totaal aantal griffiers in Nederland van 503.<sup>15</sup> Om over die groep een betrouwbaarheid van 95% te genereren (-5%/+5%) zouden - uitgaande van een (minimale) respons van 40% - minimaal 218 griffiers moeten meedoen aan het onderzoek.<sup>16</sup> Om deze respons te realiseren, is de vragenlijst daarom onder de totale populatie van griffiers uitgezet (zie tabel volgende pagina).

De *cultuurvragenlijst* is uitgezet onder griffiers, raadsleden, wethouders, burgemeesters en gemeentesecretarissen. Deze doelgroepen vormden de onderzoekspopulatie voor deze vragenlijst. Voor de burgemeesters en de gemeentesecretarissen geldt hetzelfde verhaal als voor de griffiers: op basis van hun aantal, en de (minimale) respons van 40% is de totale populatie benaderd.

Bij de wethouders en raadsleden kon op basis van het totaal aantal wethouders en raadsleden in Nederland worden volstaan met een steekproef. Bij de wethouders is op basis van het totaal (1.666 wethouders in Nederland) en het responspercentage van 40% een steekproefomvang van 780 wethouders bepaald.

---

<sup>14</sup> Het in 2003/2004 door Berenschot uitgevoerd onderzoek onder wethouders (Tweede jaarbericht van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie) leverde met dezelfde methodiek een responspercentage op van 47,2%.

<sup>15</sup> Omdat blijkt dat het aantal griffiers in Nederland hoger ligt dan de 425 die de CD-ROM Gemeenten VNG 2004 aangeeft (iedere gemeente in Nederland heeft in principe inmiddels een griffier), is besloten om de ontbrekende griffiers alsnog te benaderen. Uiteindelijk zijn in totaal zijn 503 griffiers benaderd.

<sup>16</sup> Het betrouwbaarheidsinterval geeft aan in welke mate uitspraken kunnen worden gegeneraliseerd naar de gehele populatie. Een betrouwbaarheidsinterval van +/- 5% betekent dat wanneer bijvoorbeeld 50% van de ondervraagden het eens is met een bepaalde stelling, bij het trekken van een andere steekproef uit dezelfde populatie met 95% zekerheid kan worden gesteld dat tussen de 45% (50 -/ 5%) en 55% (50% + 5%) het met deze stelling eens zal zijn.

# Berenschot

Op basis van het totaal aantal raadsleden in Nederland<sup>17</sup> is uiteindelijk een steekproefomvang van 1.763 raadsleden bepaald (zie tabel volgende pagina).

De steekproeftrekking bij de wethouders en raadsleden is als volgt verlopen. De CD ROM Gemeenten 2004 van de VNG bevat een overzicht van alle wethouders en raadsleden, in alfabetische volgorde op gemeentenaam. Uit dit overzicht zijn ad random wethouders en raadsleden geselecteerd, resulterend in een steekproef van 780 wethouders en 1.763 raadsleden.

<i>Doelgroep</i>	<i>Populatie</i>	<i>Aantal respondenten bij 40% respons</i>	<i>Steekproefgrootte</i>
Raadsgriffiers	503	218	503
Burgemeesters	478	213	478
Wethouders	1.666	312	780
Gemeentesecretarissen	504	218	504
Raadsleden	9.464	369	1.763

## *Methodiek*

Om een enquête af te nemen zijn er verschillende methoden voorhanden, zoals de telefonische enquête, de schriftelijk enquête of de digitale enquête. In dit onderzoek is voor de laatste methode gekozen. In het huidige tijdsgewricht, zeker in de situatie waarin van de respondenten verwacht mag worden dat zij de mogelijkheden van de informatie-maatschappij volop benutten, biedt digitaal enquêteren veel voordelen, terwijl de nadelen vergelijkbaar zijn met die van andere manieren van enquêteren. Voordelen zijn onder andere de grote tijdswinst door automatische verwerking van ingevulde gegevens in een database, het volgen van de resultaten van dag tot dag, en een professionele uitstraling.

De werkwijze bij het digitaal afnemen van de vragenlijsten is als volgt geweest:

De NAW-gegevens van alle respondenten zijn verzameld<sup>18</sup>. Wat de wethouders en raadsleden betreft, is hiervoor een gedeelte met behulp van een steekproeftrekking van het totaal aantal wethouders en raadsleden gebruikt. Bij de overige doelgroepen is het totale NAW-bestand gebruikt.

1. Met behulp van het Berenschot Online Enquête Systeem zijn de unieke gebruiksnamen en wachtwoorden gegenereerd en gekoppeld aan de NAW-gegevens van alle respondenten.
2. Via mailmerge zijn de gepersonaliseerde begeleidende brieven uitgedraaid die voorzien zijn van de gebruiksnamen en wachtwoorden. In de begeleidende brief is de achtergrond van het onderzoek geschetst en waren instructies te vinden hoe men bij de digitale vragenlijst terechtkomt.

---

<sup>17</sup> Ook hiervoor is de CD-ROM Gemeenten VNG 2004 gebruikt. Wat de raadsleden betreft, is aanvankelijk uitgegaan van 6.641 raadsleden in Nederland. Dit aantal is later bijgesteld naar 9.464 raadsleden (inclusief alle fractievoorzitters). Voor de fractievoorzitters is een aparte steekproef getrokken en deze zijn alsnog benaderd. Uiteindelijk zijn in totaal 1.763 raadsleden (inclusief fractievoorzitters) benaderd.

<sup>18</sup> Bron: CD-ROM Gemeenten VNG 2004.

# Berenschot

3. De respondenten hebben het aangegeven internetadres ingetypt en kwamen bij een scherm uit met daarop twee invulvelden 'gebruikersnaam' en 'wachtwoord'. Door de unieke gebruikersnamen en het unieke wachtwoord in te vullen (alleen de combinatie van deze twee verschaft toegang), kreeg men toegang tot de vragenlijst. Verdere instructies waren te vinden op de eerste pagina's van de vragenlijst.
4. Vervolgens hebben de respondenten de vragenlijsten ingevuld. De gegevens zijn daarbij automatisch in de database geladen.
5. Na afronding van het veldwerk zijn de bestanden ingelezen in het statistisch rekenprogramma SPSS en geanalyseerd.

## *Communicatie over het onderzoek richting de respondenten*

In het kader van de evaluatie is op meerdere momenten met de respondenten gecommuniceerd over het kwantitatief onderzoek. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de communicatiemomenten:

<i>Datum</i>	<i>Afzender</i>	<i>Onderwerp</i>
15 april 2004	Stuurgroep	Brief aan de gemeenten waarin melding wordt gemaakt van het onderzoek en waarin medewerking wordt verzocht.
27 april 2004	Berenschot	Brief verstuurd aan alle respondenten waarin de achtergrond van het onderzoek wordt geschetst, medewerking wordt verzocht en uitgelegd wordt hoe men bij de digitale vragenlijst komt (deadline 21 mei 2004).
12 mei 2004	Berenschot	Responsverhogende actie: Herinneringsbrief verstuurd aan alle respondenten waarin opnieuw medewerking wordt verzocht en melding wordt gemaakt van verlenging van de veldwerkperiode (nieuwe deadline 28 mei 2004).
17 mei 2004	Stuurgroep	Responsverhogende actie: Brief namens stuurgroep aan voorzitter van Vereniging van gemeentesecretarissen.
17 mei 2004	Stuurgroep	Responsverhogende actie: Brief namens stuurgroep aan voorzitter van Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
17 mei 2004	Stuurgroep	Responsverhogende actie: Brief namens stuurgroep aan alle burgemeesters.
17 mei 2004	Stuurgroep	Responsverhogende actie: Brief namens stuurgroep aan voorzitter van de Vereniging van Griffiers.
4 juni 2004	Berenschot	Brief verstuurd aan extra groep griffiers waarin de achtergrond van het onderzoek wordt geschetst, medewerking wordt verzocht en uitgelegd wordt hoe men bij de digitale vragenlijst komt (deadline extra griffiers 30 juni 2004).
24 juni 2004	Berenschot	Brief verstuurd aan extra groep raadsleden (fractievoorzitters) waarin de achtergrond van het onderzoek wordt geschetst, medewerking wordt verzocht en uitgelegd wordt hoe men bij de digitale vragenlijst komt (deadline extra raadsleden 21 juli 2004)

# Berenschot

## *Respons en betrouwbaarheidsinterval*

In tegenstelling tot de verwachting vooraf was de respons lager dan 40%. In de tabel hieronder is te zien hoe de behaalde respons eruit ziet. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de verschillende doelgroepen. Een lagere respons betekent dat de onderzoeksgegevens minder nauwkeurig zijn dan op voorhand was berekend. In de laatste kolom van de tabel is het betrouwbaarheidsinterval weergegeven waarmee bij de werkelijk behaalde respons rekening moet worden gehouden.

Het betrouwbaarheidsinterval geeft de interpretatieruimte aan van de uiteindelijke resultaten, en zegt derhalve iets over de nauwkeurigheid van de berekende waarden. Een betrouwbaarheidsinterval van  $-/+5\%$  betekent dat wanneer bijvoorbeeld 75% van de burgemeesters het eens is met een bepaalde stelling, dat met 95% zekerheid kan worden gesteld dat tussen de 70% ( $75\%-5\%$ ) en 80% ( $75\%+5\%$ ) van alle burgemeesters het eens is met deze stelling.

Het daadwerkelijke betrouwbaarheidsinterval in dit onderzoek ligt tussen de  $-4,42\%/+4,42\%$  (bij de raadsgriffiers) en de  $-7,93\%/+7,93\%$  (bij de burgemeesters). In de meeste handboeken wordt een betrouwbaarheidsinterval van  $-/+10\%$  als maximaal acceptabel beschouwd. De gerealiseerde waarden in dit onderzoek vallen binnen deze norm.

<i>Doelgroep</i>	<i>Aantal respondenten</i>	<i>Behaalde respons</i>	<i>Respons%</i>	<i>Daadwerkelijk betrouwbaarheidsinterval (+/-)</i>
Raadsgriffiers	503	249	49,5%	4,42%
Burgemeesters	478	116	24,3%	7,93%
Wethouders	780	194	24,9%	6,62%
Gemeentesecretarissen	504	161	31,9%	6,38%
Raadsleden	1.763	307	17,4%	5,50%

## *Representativiteit*

Om na te gaan of de resultaten niet alleen voldoende nauwkeurig, maar ook voldoende representatief zijn, hebben wij een responsanalyse uitgevoerd. Daarin is nagegaan of respondenten op basis van hun algemene kenmerken over- of ondervertegenwoordigd zijn in de responsgroep. Daartoe hebben we (voorzover mogelijk) op verschillende onderdelen een vergelijking gemaakt tussen de responsgroep en de totale populatie. Gekeken is naar de gemiddelde leeftijd, de respons naar gemeentegrootte en tenslotte de politieke achtergrond per doelgroep.

## a. Gemiddelde leeftijd

	<b>Respons</b>	<b>Totaal<sup>19</sup></b>
Raadsgriffiers	47,8	46,1
Burgemeesters	55,5	56,1
Wethouders	52,2	53,5
Raadsleden	50,9	52,4

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de doelgroepen qua gemiddelde leeftijd een goede afspiegeling vormen van de betreffende populaties.

## b. Respons naar gemeentegrootte

Hier is voor de burgemeesters, de wethouders en de raadsleden een vergelijking gemaakt tussen de responsgroep en de totale populatie<sup>20</sup>. Dit levert de volgende tabel op:

	< 10.000		10.000 - 20.000		20.000 - 50.000		50.000 - 100.000		> 100.000	
	<i>Respons</i>	<i>Totaal</i>	<i>Respons</i>	<i>Totaal</i>	<i>Respons</i>	<i>Totaal</i>	<i>Respons</i>	<i>Totaal</i>	<i>Respons</i>	<i>Totaal</i>
Raadsgriffiers	12,5	16,5	29,6	34,4	42,6	35,8	9,4	8,1	5,8	5,2
Burgemeesters	21,5	16,5	27,6	34,4	39,7	35,8	6,9	8,1	3,4	5,2
Wethouders	10,8	10,6	24,7	28,9	43,3	40,1	11,3	10,9	9,3	9,4
Gemeentesecretarissen	19,2	16,5	36,6	34,4	31,7	35,8	8,1	8,1	3,7	5,2
Raadsleden	8,8	10,3	24,8	27,3	40,4	39,5	12,1	12,6	11,1	10,2

Ook uit deze tabel blijkt dat burgemeester van de kleinere gemeenten (< 10.000 inwoners) enigszins zijn oververtegenwoordigd in de gerealiseerde steekproef, terwijl de burgemeesters van de grote steden (50.000 – 100.000 inwoners) juist enigszins zijn ondervertegenwoordigd. Over het algemeen lijkt echter sprake van een redelijk goede afspiegeling.

## c. Respons naar politieke achtergrond

Wat de politieke achtergrond betreft, is een responsanalyse te maken voor de wethouders en de raadsleden<sup>21</sup>.

	CDA		PvdA		VVD		Groenlinks		D66	
	<i>Respons</i>	<i>Totaal</i>	<i>Respons</i>	<i>Totaal</i>	<i>Respons</i>	<i>Totaal</i>	<i>Respons</i>	<i>Totaal</i>	<i>Respons</i>	<i>Totaal</i>
Wethouders	38,7	29	22,2	18	13,9	17	4,6	3	2,6	2
Raadsleden	28	23,7	14	15	14,7	16,2	7,8	4,5	3,3	3

<sup>19</sup> Bron SGB0: Voor wat betreft de griffiers is dit het Nationaal Griffiersonderzoek 2003, voor wat betreft de overige doelgroepen zijn dit de cijfers van 2004.

<sup>20</sup> Bron: Raadsleden en wethouders: Cijfers SGB0 2002. De overige cijfers zijn afkomstig van het CBS 2004. Uitgangspunt is de algemene verdeling over gemeentegrootte in Nederland. Er vanuit gaande dat iedere gemeente één burgemeester, raadsgriffier en gemeentesecretaris heeft, zijn deze cijfers vervolgens voor deze drie doelgroepen derhalve gelijk.

<sup>21</sup> Bron: CBS 2002

# Berenschot

	ChristenUnie		SGP		SP		Lokaal&Leefbaar	
	Respons	Totaal	Respons	Totaal	Respons	Totaal	Respons	Totaal
Wethouders	1,5	3	1	1	1	1	14,4	26
Raadsleden	2,9	3,1	0	2	2,3	1,6	27	30,9

Uit deze tabel blijkt dat wethouders van CDA-huize enigszins zijn oververtegenwoordigd in de gerealiseerde steekproef, terwijl de VVD-wethouders enigszins zijn ondervertegenwoordigd. Over het algemeen is echter sprake van een goede representatie van de werkelijkheid in het onderzoek. De verschillende politieke partijen onder raadsleden en wethouders zijn goed vertegenwoordigd.

## *Non-responsonderzoek*

Hoewel de nauwkeurigheid aanvaardbaar is en responsanalyse erop wijst dat sprake is van een representatieve respons bij alle doelgroepen, is de tegenvallende respons aanleiding geweest om een non-responsanalyse uit te voeren. Overigens is non-respons nooit helemaal te vermijden. Mensen kunnen ziek zijn, net verhuisd, of hun ambt hebben opgegeven. Andere factoren die van invloed zijn op de respons zijn bijvoorbeeld de betrokkenheid en interesse van de respondenten in het onderwerp, de lengte van de vragenlijst, de gehanteerde methodiek, de hoeveelheid enquêtes die men door het jaar heen voorbij ziet komen (men kan 'enquêtemoe' worden), de manier van aankondiging van het onderzoek (wordt het belang van deelname goed geschetst), de toelichting bij de enquête, etc.

Met het non-responsonderzoek is van 75% van de respondenten die effectief benaderd zijn de reden van non-respons achterhaald. De overige 25% gaf aan niet mee te willen werken aan het non-responsonderzoek of zijn niet bereikt (na 5 belpogingen). Als belangrijkste reden voor non-respons gaf ongeveer een kwart van deze respondenten aan dat zij ten tijde van het verzoek om deelname een andere functie bekleeden en/of niet meer werkzaam waren in de betreffende functie. Als andere belangrijkste reden om niet deel te nemen, werd door ongeveer een evengroot deel van de respondenten aangegeven dat zij geen tijd hebben voor dit onderzoeken. Een iets minder grote groep gaf aan dat het invullen van de vragenlijst te veel tijd kost (18%) of gaf overige redenen (16%) op om niet deel te nemen aan het onderzoek. Opvallend is dat slechts een klein deel (van alle respondenten tezamen 5%) aangaf dat zij de brief nooit ontvangen hebben. Onder raadsleden was dit percentage het hoogst, namelijk 13%.

## VERANTWOORDING DIEPTEONDERZOEK

### GROEPSPREKKEN

Er zijn groepsgesprekken gevoerd met griffiers, raadsleden, burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen. In die gesprekken zijn de resultaten van het kwantitatieve onderzoek gepresenteerd en is doorgevraagd op met name de cultuuraspecten van dualisering. De gesprekken waren gericht op informatieverzameling, niet op meningsvorming. Gekozen is voor een homogene samenstelling van de groepen, omdat dit naar verwachting meer betrouwbare informatie zou opleveren dan gemengde groepen.

Uitgaande van zo'n 40% respons op uitnodigingen, zijn voor elk gesprek 32 personen uitgenodigd, afkomstig uit een steekproef van gemeenten waarbij rekening is gehouden met gemeentegrootte en regionale spreiding. De gesprekken hebben plaatsgevonden in Utrecht en namen twee uur in beslag. De gesprekken hebben plaatsgevonden op:

- Woensdag 9 juni, groepsgesprek griffiers, 8 aanwezigen.
- Woensdag 23 juni, groepsgesprek raadsleden, 3 aanwezigen.
- Donderdag 24 juni, groepsgesprek gemeentesecretarissen, 3 aanwezigen.
- Woensdag 30 juni, groepsgesprek burgemeesters, 3 aanwezigen.
- Donderdag 1 juli, groepsgesprek wethouders, 3 aanwezigen.

### REGIOBIJEENKOMSTEN MET RAADSLEDEN

Om de percepties van raadsleden goed vertegenwoordigd te hebben in het kwalitatieve onderzoek, zijn er vier aanvullende regiobijeenkomsten voor raadsleden georganiseerd. De opzet van deze bijeenkomsten was identiek aan die van de groepsgesprekken. Tijdens de regiobijeenkomsten zijn de resultaten van het kwantitatieve onderzoek gepresenteerd en is doorgevraagd op met name de cultuuraspecten van dualisering. De regiobijeenkomsten waren gericht op informatieverzameling, niet op meningsvorming.

De bijeenkomsten namen drie uur in beslag en hebben in de avonduren plaatsgevonden op de volgende data:

- Arnhem, donderdag 15 juli, 39 aanwezigen.
- Den Haag, donderdag 15 juli, 40 aanwezigen.
- Eindhoven, woensdag 14 juli, 28 aanwezigen.
- Heerenveen, woensdag 14 juli, 40 aanwezigen.

## INHOUDSANALYSE KADERSTELLELENDE DOCUMENTEN WWB

Eén van de bedoelingen van dualisering is dat de gemeenteraad zich concentreert op de vervulling van zijn primaire functies in relatie tot het bestuur, namelijk de normering vooraf en de controle achteraf. Het stellen van kaders aan het bestuur is een belangrijk instrument voor normering. Gemeenten zijn dan ook steeds vaker overgegaan op het schrijven van nota's die vervolgens door de raad als kaderstellend document worden vastgesteld. De vraag is wel wat die kaderstelling precies inhoudt. Via inhoudsanalyse van kaderstellende documenten hebben wij geprobeerd die vraag te beantwoorden.

Omwille van de vergelijkbaarheid is gekozen voor documenten met één centraal onderwerp, namelijk de Wet werk en bijstand. Deze wet, die per 1 januari 2004 van kracht is geworden, is één van de eerste wetten waarin het duale bestuursstelsel op lokaal niveau is verwerkt, en bij uitstek geschikt voor een illustratie van de werking van het dualisme in de praktijk. Via de website [www.wwbinvoering.nl](http://www.wwbinvoering.nl) zijn 14 gemeenten gevonden die een kaderstellende nota over de (invoering van de) wet hebben opgesteld. Peildatum van deze documenten is wisselend, de meeste zijn geschreven tussen september en december 2003, een enkele in februari 2004.

De inhoudsanalyse heeft plaatsgevonden aan de hand van de vragen die in het kader van de VBTB-operatie binnen de rijksbegroting gangbaar zijn: wat wil men bereiken, wat wordt daarvoor gedaan, wat mag het kosten en is controle mogelijk.

Gemeente	Wat willen we bereiken?		Wat gaan we daar voor doen?			Wat mag het kosten?	Controle mogelijk?
	Effecten benoemd?	Meetbaar gemaakt?	Inhoudelijk?	Alternatief?	Procedureel?		
Almere	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee
Alphen aan den Rijn	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Apeldoorn	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
Berkel en Rodenrijs	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Den Haag	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee
Emmen	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee
Gouda	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Leeuwarden	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee
Montfoort	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Nijkerk	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
Noordoostpolder	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Oosterhout	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Westerveld	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Zoetermeer	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee

## CONCLUSIE

- De vraag ‘Wat willen we bereiken?’ wordt in de meeste kaderstellende notities beantwoord door de effecten te benoemen die de gemeente met de invoering van de Wwb wil bereiken. Dit zijn echter meestal de effecten zoals die door de rijksoverheid worden beoogd, zonder dat deze worden toegespitst op de eigen gemeente. De effecten worden niet in meetbare (SMART-)termen vertaald. Dit maakt controle achteraf moeilijk.
- De vraag ‘Wat gaan we daarvoor doen?’ wordt eveneens in het overgrote deel van de kaderstellende notities beantwoord, althans voorzover het de inhoud van het Wwb-beleid betreft. Daarbij worden in iets meer dan de helft van de notities meerdere alternatieven voorgesteld, zodat de raad daadwerkelijk iets te kiezen heeft. Aan de procedurele aspecten wordt eveneens in iets meer dan de helft van de notities aandacht besteed; de planning/fasering van de invoering van de Wwb-verordeningen staat in vrijwel alle notities.
- De vraag ‘Wat mag het kosten?’ wordt in slechts de helft van de notities beantwoord. Dat is opvallend weinig. Mogelijke verklaringen: men praat eerst over de inhoud en pas daarna over de financiën en/of de inhoud is nog zo abstract dat er nog geen financiële consequenties aan kunnen worden gekoppeld. Hoe dan ook, het is vanuit het budgetrecht van de raad bezien vreemd dat de financiën zo onderbelicht blijven in de kaderstellende notities.
- Overall: maar weinig kaderstellende notities geven op alle drie de W-vragen antwoord. En daar waar dat wel het geval is, gebeurt dat veelal nog niet in concrete (SMART-)termen. Het overgrote deel van de notities is dan ook niet bruikbaar als instrument voor controle door de raad; ze zijn de raad wel behulpzaam bij het stellen van inhoudelijke kaders, zodat het college richting heeft bij het inhoudelijk uitwerken van het Wwb-beleid.

## PROCESANALYSE WWB

Behalve inhoudsanalyses van de kaderstellende documenten zelf, hebben wij vervolgens ook een analyse gemaakt van het besluitvormingsproces over de kaderstellende documenten. Daartoe hebben wij eerst een monistische en een dualistische procesgang geconstrueerd, onderscheiden naar voorbereiding, debat en uitkomst als besluitvormingsfasen. Vervolgens hebben wij de feitelijke procesgang in vier gemeenten geconfronteerd met deze procesgangen. Bij de selectie van deze gemeenten is gekeken naar grootte en regionale spreiding. Met elke gemeente is een telefonisch interview afgenomen en de resultaten van dit interview zijn schriftelijk teruggekoppeld met de deelnemers. Voorwaarde voor deelname aan deze procesanalyse door de vier gemeenten was anonimiteit.

# Berenschot

## MONISTISCHE PROCESGANG

### *Vorbereiding*

- Oriëntatie op maatschappelijke vraagstukken door college/ambtelijke organisatie/raad (wat leeft er in de samenleving?).
- Uitwerking door college en ambtelijke organisatie, wat doorgaans in voorkeursalternatief van college/ambtelijke organisatie resulteert.
- In voorstel zijn politiek relevante aspecten en uitvoeringsaspecten met elkaar verweven.
- Agendering door college. De raad reageert.

### *Debat*

- Interactie hoofdzakelijk tussen fracties en college.
- Bijdrage fracties hoofdzakelijk reactie op voorkeursalternatief college.
- Vaak 'voorgekookte' en niet veranderlijke standpunten.
- Uitvoeringsgerichte en specialistische discussie.

### *Uitkomst/resultaat*

- Moeilijk of niet te controleren.
- Geeft geen richting aan het handelen van college.
- Gedetailleerd of juist 'carte blanche'.
- Blijvende vraag van college om raad tijdens uitvoeringsfase te betrekken/te committeren.
- Blijvende vraag vanuit raad om bemoeienis naar aanleiding van klagende burgers/media.

## DUALE PROCESGANG

### *Vorbereiding*

- Oriëntatie op maatschappelijke vraagstukken door de raad/college/ambtelijke organisatie, waarbij de raad het voortouw neemt (wat leeft er in de samenleving?).
- Gemeenschappelijk en zorgvuldig formuleren van politiek relevante keuzes, dilemma's en belangentegenstellingen.
- Formuleren en agenderen van het probleem.

# Berenschot

- Fracties vertalen maatschappelijke signalen in eigen politieke lijn.
- Indien nodig verzamelen aanvullende informatie.
- Formuleren van alternatieve conceptkaders.

## *Debat*

- Gericht kaderstellend debat over alternatieven en politieke dilemma's.
- Interactie tussen fracties onderling (uitwisselen van argumenten).
- Open en expliciete stellingname per fractie op alle alternatieven en politieke dilemma's.
- Expliciete afweging van belangen door de fracties.
- Latere ronde(n): vormen van meerderheden op basis van inhoudelijke stellingname.

## *Uitkomst/resultaat*

- Omvattend (dat wil zeggen het richt zich op alle politiek relevante aspecten die rond het onderwerp spelen).
- Toetsbaar.
- Concreet, eenduidig en consistent (in zichzelf en met andere kaders).
- Haalbaar en uitvoerbaar (realistisch).
- Aanvaardbaar (samenleving, raad, college, ambtelijke organisatie).

# Berenschot

## RESULTATEN FEITELIJKE PROCESGANG IN 4 GEMEENTEN

Gemeente	Voorbereiding	Debat	Uitkomst/resultaat	Conclusie
A	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agendering door commissie.</li> <li>• Startnotitie door college.</li> <li>• Maatschappelijke oriëntatie door commissie.</li> <li>• Kaderstelling door raad.</li> <li>• Concept verordeningen (zonder alternatieven) door college.</li> <li>• Inspraak op concept verordeningen door college.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningsvorming in commissie.</li> <li>• Standpuntbepaling in fracties.</li> <li>• Besluitvorming in commissie: advies aan raad (B-status) en aankondiging van moties / amendementen.</li> <li>• Bespreking van verordeningen in raad: vastgesteld met aantal moties/ amendementen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kadernotitie geeft richting aan inhoud verordeningen.</li> <li>• Verordeningen geven richting aan uitvoering door college.</li> <li>• Verordeningen maken controle achteraf door raad mogelijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duale procesgang.</li> </ul>
B	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agendering door ambtelijke organisatie/ portefeuillehouder.</li> <li>• Geen expliciete maatschappelijke oriëntatie.</li> <li>• Politieke voorbereiding in commissie/ fracties.</li> <li>• Inhoudelijke voorbereiding door ambtelijke organisatie/ portefeuillehouder.</li> <li>• Kaderstelling door ambtelijke organisatie/portefeuillehouder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stukken (impactanalyse, kadernota en plan van aanpak implementatie) besproken door college en MT.</li> <li>• Stukken toegelicht door ambtelijke organisatie in bijeenkomst met commissie.</li> <li>• Stukken vastgesteld door college.</li> <li>• Kadernota vastgesteld door commissie/ raad (overige stukken ter kennisgeving).</li> <li>• Verordeningen voorbereid door ambtelijke organisatie.</li> <li>• Verordeningen vastgesteld door college, commissie en raad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kadernota geeft richting aan inhoud verordeningen.</li> <li>• Verordeningen geven richting aan uitvoering door college.</li> <li>• Verordeningen maken controle achteraf door raad mogelijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monistische procesgang.</li> </ul>

# Berenschot

Gemeente	Vorbereiding	Debat	Uitkomst/resultaat	Conclusie
C	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agendering door portefeuillehouder/ ambtelijke organisatie.</li> <li>• Startnotitie door portefeuillehouder/ ambtelijke organisatie.</li> <li>• Standpuntbepaling over startnotitie in fracties.</li> <li>• Raadsdebat over startnotitie: voorkeuren voor uitwerking.</li> <li>• Vervolgnotitie door portefeuillehouder/ ambtelijke organisatie.</li> <li>• Concept verordeningen door college.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatiebijeenkomst over concept verordeningen door college voor raad en belanghebbenden.</li> <li>• Vervolg?</li> </ul>	?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duale procesgang onder regie van portefeuillehouder.</li> </ul>
D	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agendering door aantal fracties.</li> <li>• Startnotitie door aantal fracties.</li> <li>• Maatschappelijke oriëntatie door raad in hoorzitting.</li> <li>• Geen expliciete kaderstelling (wel verslag van hoorzitting).</li> <li>• Beleidsnota met conceptverordeningen (zonder alternatieven) door college.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Technische behandeling van beleidsnota en verordeningen in commissie.</li> <li>• Inhoudelijke behandeling in commissie: advies aan raad (B-status) en aankondiging moties/amendementen.</li> <li>• Bespreking van beleidsnota en verordeningen in raad: vastgesteld met aantal moties/amendementen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verslag van hoorzitting geeft richting aan inhoud verordeningen.</li> <li>• Verordeningen geven richting aan uitvoering door college.</li> <li>• Verordeningen maken controle achteraf door raad mogelijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duale procesgang.</li> </ul>

## INHOUDSANALYSES EN AGENDA'S VOOR RAADSAGENDA'S EN RAADSCOMMISSIEVERGADERINGEN

Naast de inhouds- en besluitvormingsanalyse van kaderstellende documenten hebben wij ook een inhoudsanalyse gemaakt van raads- en commissieagenda's. Eén van de door de wetgever geconstateerde problemen in het monistische stelsel was dat er veel te lang werd vergaderd. Vandaar dat een aantal bestuursbevoegdheden door de wet bij het college zijn, of zullen worden, neergelegd. De vraag is wel of dit in de praktijk ook zo uitwerkt. Door een beoordeling te maken van de agendapunten die door de raad en commissies worden behandeld, is vast te stellen welke zaken nu echt aan de orde komen.

De inhoudsanalyse bestond eruit dat we van tien gemeenten, geselecteerd op basis van gemeentegrootte, regionale spreiding en beschikbaarheid van agendastukken via internet, de agendapunten hebben ingedeeld in de categorieën: bestuurlijk, kaderstellend en controlerend. Op die manier hebben we steeds het aandeel agendapunten per categorie kunnen berekenen.

De inhoudsanalyse is uitgevoerd bij de volgende tien gemeenten:

- Meijel
- Den Haag
- Zutphen
- Groningen
- Haarlemmermeer
- Groesbeek
- Bedum
- Houten
- Eindhoven
- Hardenberg.

Van elk van deze gemeente zijn drie raadsagenda's en drie commissieagenda's gedownload.

De indeling van agendapunten heeft plaatsgevonden op basis van de volgende categorieën:

- Kaderstellend:
  - Kaderstellende verordening
  - Kaderstellend budget
  - Kaderstellend overig (geen verordening/geen budget).
- Bestuurlijk.
- Controlerend.
- Overig (onder andere benoemingen en procedurele aangelegenheden raad).

## INHOUDSANALYSES VAN ZELFEVALUATIES VAN GEMEENTEN

Tot slot is een inhoudsanalyse gemaakt van lokale evaluaties. Een groot aantal gemeenten heeft inmiddels op eigen initiatief een analyse gemaakt, of deze door een onafhankelijke onderzoeker laten maken, van de stand van zaken omtrent dualisering in de eigen gemeenten. Deze evaluaties bevatten vaak een rijkdom aan inzichten. Feitelijke veranderingen, opvattingen en ervaringen zijn zichtbaar in de lokale context. Ten behoeve van het onderhavige onderzoek zijn ruim dertig van die evaluaties verzameld (via de website van de Vernieuwingsimpuls en gerichte verzoeken) en aan een nadere analyse onderworpen. Basis voor deze analyse zijn de doelstellingen en uitgangspunten geweest zoals die staan geformuleerd in deel 1 van het hoofdrapport. Van de volgende gemeenten zijn de evaluaties bestudeerd:

- Amersfoort
- Boarnsterhim
- Borne
- Dantumadeel
- De Wolden
- Dirksland/Strijen/Schouwen-Duiveland/Hellevoetsluis/Capelle aan den IJssel/Spijkenisse
- Duiven
- Eibergen
- Eindhoven
- Enschede
- Haarlem
- Hengelo (O)
- Heumen
- Horst aan de Maas
- Leidschendam-Voorburg
- Littenseradiel
- Nederweert
- Roosendaal
- Rotterdam
- Rozenburg
- Rozendaal
- Skarsterlan
- Stadsdeel Amsterdam Centrum

# Berenschot

- Terneuzen
- Tytsjerksteradiel
- Uithoorn
- Utrecht
- Veenendaal
- Wisch
- Zoetermeer
- Zwartewaterland

## OVERIGE NOTITIES

- Tiel
- Twenterand

De globale conclusies uit de zelfevaluaties staan hierna verkort weergegeven:

1. Het blijkt voor veel gemeenteraden nog steeds moeilijk om details te verlaten. Dit komt mede door het dilemma tussen de volksvertegenwoordigende rol en de kaderstellende rol. Burgers spreken raadsleden als volksvertegenwoordiger aan op de lantaarnpaal in de straat, terwijl raadsleden vanuit hun kaderstellende rol geacht worden zich op het totale onderhoud van de openbare ruimte te richten. Sommige raadsleden zijn in staat deze vertaalslag te maken, anderen verslikken zich.
2. De onderlinge discussie tussen raadsleden c.q. fracties onderling is en blijft lastig in de praktijk. Het vragen stellen aan het college blijft dominant en het debat vindt nog te veel via het college plaats. Dit wordt soms ook veroorzaakt door de opstelling in de raadszaal.
3. De eigen agendavorming van de raad moet nog verder ontwikkeld worden. Er wordt nog veel gereageerd op initiatieven van het college en er is weinig eigen initiatief genomen bij de agendavorming. Ondanks de oprichting van vele presidia en agendacommissies slaagt men er blijkbaar niet in echte invloed op de agenda uit te oefenen.
4. Er zijn verschillende manieren waarop de taakverdeling tussen raad en commissies kan worden ingevuld. In een aantal gevallen worden de commissies alleen gebruikt om de raad te informeren of te debatteren, in andere gevallen vindt zelfs besluitvorming in commissies plaats. Wel is het in beide gevallen noodzakelijk het onderscheid tussen de behandeling van stukken in de raad en commissie duidelijk af te bakenen, evenals de status van de stukken en wat er verwacht wordt. Dit geldt niet alleen voor de raadsleden maar zeker ook voor de burgers.
5. Het voorzitterschap van commissies vraagt aandacht. Voorzitters hebben een bepalende rol in commissievergaderingen. Het sturen op het tempo en de kwaliteit van de besluitvorming en het debat kan verbeterd worden.

# Berenschot

6. Het besluitvormingsproces moet meer aandacht krijgen; de raad zou aan de voorkant meer direct betrokken moeten worden bij de voorbereiding van besluitvorming over een politiek relevant onderwerp. De wethouder zou gericht moeten zijn op het in positie brengen van de raad. Dit vraagt een andere instelling van de wethouders. In de praktijk lukt dit nog niet altijd.
7. Veel gemeenten realiseren zich dat het dualisme in een onderling samenspel tussen raad en college vorm moet krijgen. Beide dienen immers een gezamenlijk doel. Het samenspel tussen raad en college is volgens veel gemeenten dan ook de enige manier om het dualisme vorm te geven. Toch zit er verschil in de mate waarin gemeenten het gevoel hebben er samen uit te komen. Het glas is in sommige gemeenten 'halfvol' en in andere wordt het glas veeleer als 'halfleeg' gezien. Dit wordt bevestigd door de toonzetting van de evaluaties. In sommige gemeenten is deze uiterst negatief terwijl anderen met vergelijkbare resultaten aanmerkelijk positiever zijn, ook al beseffen ze dat ze er nog niet zijn.
8. Het dualisme wordt in verschillende zelfevaluaties gezien als een klassiek veranderingsproces waarvan de start onvermijdelijk gepaard gaat met een intern gerichte oriëntatie. De volksvertegenwoordigende rol van de raad heeft daardoor onvoldoende aandacht gekregen. Gemeenten zijn zich echter bewust dat dit niet te lang mag duren en dat de energie nu naar buiten moet om de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol goed in te kunnen vullen.
9. Het collectiviteitsdenken ten aanzien van gemeenteraden spoort niet met de realiteit. Daarbij moet wel een onderscheid gemaakt worden tussen inhoud en proces/procedure. Als raden samen afspreken op welke terreinen ze naar de burger gaan en wanneer en hoe ze dat doen kan dat het profiel van de raad als geheel versterken. De boodschap van de partijen is dan natuurlijk wel verschillend. Op inhoud zijn gemeenteraden nu eenmaal niet één geheel. In de politiek gaat het nu juist om het verschil van mening.
10. Ook uit de zelfevaluaties komt het wisselende oordeel van de doelgroepen en de waardering van de doelgroepen afhankelijk van de positie, die ze in het duale bestel innemen, naar voren.
11. De voorbereiding van raadsstukken is voor verbetering vatbaar. Voorstellen zouden beter procesmatig ingeleid moeten worden, de status van stukken moet duidelijk vermeld worden en een bestuurlijk relevante samenvatting met de te bereiken effecten, in te zetten instrumenten en middelen is onmisbaar. Raadsleden kunnen op basis van de samenvatting dan zelf bepalen of ze de achterliggende informatie induiken. Daardoor zou de raad beter in staat gesteld worden haar drie functies te vervullen. De ambtelijke organisatie moet dan ook beter inspelen op het bedienen van de raad. Het college heeft daar een rol in te spelen.
12. Bij heikele agendapunten aangaande de portefeuille van de burgemeester draagt de burgemeester het voorzitterschap in veel gemeenten tijdelijk over aan het daartoe aangewezen raadslid.

# Berenschot

13. De kaderstellende rol komt beperkt van de grond. Dit beeld wordt bevestigd in de zelfevaluaties van gemeenten. Er bestaat onbekendheid met wat het begrip 'kaders' precies inhoudt en hoe dit het beste ingevuld kan worden. Ook worden er nog te weinig kaders meegegeven aan het college waarbinnen beleidsontwikkeling of beleidsuitvoering dient plaats te vinden.
14. De mogelijkheden voor burgers om hun mening kenbaar te maken aan de raad zijn toegenomen. Veel gemeenten maken naar eigen opgave intensiever dan voorheen gebruik van middelen als een burger-rondvraag, het burger-inspreekrecht of het houden van hoorzittingen. Overigens valt wel op dat er een aanzienlijk verschil in frequentie van gebruik en waardering door raadsleden bestaat tussen gemeenten.
15. De actieve informatieplicht kan nog verder verbeterd worden. In veel gemeenten dondert het college nog een grote hoeveelheid - vaak voor de raad ongeschikte - stukken over de schutting. Dit draagt niet echt bij aan een goede invulling van de controlerende rol door de raad. In een aantal gemeenten zijn afspraken gemaakt tussen raad en college hoe het college de raad dient te informeren. In andere gemeenten is echter bewust gekozen geen afspraken te maken en het een bestuurlijke verantwoordelijkheid van de wethouder te laten.

# Berenschot

## BIJLAGE 2

### LITERATUURLIJST

# Berenschot

## LITERATUURLIJST

### PUBLICATIES STAATSCOMMISSIE DUALISME EN LOKALE DEMOCRATIE

- Rapport Dualisme en lokale democratie, Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn, 2000.  
Onderzoeksbijlagen Dualisme en lokale democratie:
  - De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur, SGBO, Alphen aan den Rijn, 2000.
  - Aan het hoofd der gemeente staat..., Denters S.A.H. c.s., Alphen aan den Rijn, 2000.
  - Aangenaam de burgemeester, NIPO, Alphen aan den Rijn, 2000.
  - De profielschets van de burgemeester, Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn, 2000.
  - Delegatie van bevoegdheden door de gemeenteraad aan het college van B&W, Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn, 2000.
- De gemeente vernieuwt (Verkorte uitgave), Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn, 2000.

### ONDERZOEKSRAPPORTEN

- De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?, Tweede jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, Den Haag, maart 2004.
- Gezocht: de raadsgriffier, Nationaal Griffiersonderzoek, SGBO, Den Haag, december 2003.
- De eerste ervaringen met dualisme gepeild, Boogers, 2003.
- De eerste klap is een daalder waard!, Ministerie van BZK, Den Haag, oktober 2002.
- Resultaten quick scan dualisme, Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, website vernieuwingsimpuls, februari 2002.
- Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad, Eindrapportage Project duale gemeenten, prof. dr. S.A.H. Denters (Universiteit Twente) en dr. I.M.A.M. Pröpper (Partners+Pröpper), Den Haag, juni 2002.
- Vervolgonderzoek van Vernieuwingsimpuls (Herhaling van onderzoek van SGBO en Universiteit Twente in december 2000), website vernieuwingsimpuls, 2002.
- Tussenrapportages van een onderzoek in PDG-gemeenten, prof. dr. S.A.H. Denters, Universiteit Twente, december 2001:
  - De raad beoordeeld!
  - Interactief bestuur

# Berenschot

- De rollen herverdeeld
- Dualisme in de praktijk, website vernieuwingsimpuls, maart 2001.

## PUBLICATIES POLITIEKE PARTIJEN

- Duaal in de raad, Een handleiding voor (nieuwe) gemeenteraadsleden van het D66-opleidingscentrum, met speciale aandacht voor de resultaten van de commissie-Elzinga op het gebied van dualisering, website vernieuwingsimpuls.
- Publicaties over dualisme van het Centrum Lokaal Bestuur (PvdA), website vernieuwingsimpuls.
- Naar een nieuwe ambtsketen voor de burgemeester?, Rapport van de VVD commissie Positie Burgemeester en Verandering Lokaal Bestuur, website vernieuwingsimpuls, september 2002.

## HANDREIKINGEN

- Handreiking Profielschets voor fractie, raadslid en wethouder in een dualistisch bestel, Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, maart 2001.
- Handreiking Burgerinitiatief, Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, maart 2001.
- Handreiking Initiatiefvoorstellen, wanneer en hoe?, Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, juni 2001.
- Handreiking Concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten, Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, december 2001.
- Handreiking Reglement van orde in een dualistisch stelsel, Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, januari 2002.
- Handreiking De burgemeester gaat dual; gevolgen van het dualisme voor burgemeesters, Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, februari 2002.
- Handreiking Ambtelijke ondersteuning voor de duale raad, Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, februari 2002.
- Handreiking Duale begroting, Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, maart 2002.
- Handreiking Commissies in het dualistische stelsel, Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, maart 2002.
- Handreiking Bestuursbevoegdheden in een dualistisch stelsel, Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, juni 2002.
- Handreiking De lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie, Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, december 2002.

# Berenschot

- Handreiking Duaal debatteren, Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, april 2003.
- Handreiking Financiële en controleverordeningen, Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, mei 2003.
- Handreiking Actieve informatieplicht, Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, juli 2003.
- Handreiking Recht van onderzoek in de gemeentelijke praktijk, Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, december 2003.

## OVERIG

- Kamerstukken II, 2000-01, 27751, nr. 3
- 4 Duaal, Nieuwsbericht over dualisering in de gemeenten Almere, Amersfoort, Dordrecht en Groningen, nummer 1 t/m 5, 2003-2004.
- Dualisme uit de steigers, Eerste jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, Den Haag, maart 2003.
- Pionieren met dualisme, Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, Den Haag, juni 2002.
- Wet dualisering gemeentebestuur (integrale tekst gemeentewet), website vernieuwingsimpuls, maart 2003.
- De Memorie van Toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur, website vernieuwingsimpuls, september 2000.
- Triangulatie in evaluatieonderzoek, J.Th.A. Bressers in: W. Derksen, A.F.A. Korsten en A.F.M. Bertrand (red.), De praktijk van onderzoek, Groningen, 1988.

## ARTIKELEN

- Ideaal van dualisme breekt junior partij D66 op, Het Financieele dagblad, 7 februari 2004.
- Gekozen burgemeester toch in fasen; onder druk kamer, NRC Handelsblad, 4 februari 2004.
- Het staatsbestel mag op zijn kop, Het Financieele dagblad, 4 februari 2004.
- CDA zet rem op plan kiezen burgemeesters, 4 februari 2004, Het Financieele dagblad.
- Geklaag van wethouders is een goed teken, Volkskrant, 5 februari 2004.
- Invoering dualisering kleine gemeenten problematisch, Staatscourant, 5 februari 2004.
- Kamer wil alternatieven gekozen burgemeester, Staatscourant, 10 februari 2004.
- Dualisme is een speeltje van theoretici, Volkskrant, 12 februari 2004.

# Berenschot

- U krijgt me twee jaar op zicht (laatste lichter benoemde burgemeesters), VNG-magazine, 13 februari 2004.
- Dualisme leidt tot herindeling, Staatscourant, 25 februari 2004.
- Wethouder levert in; BB-trendrapport over dualisme, Binnenlands Bestuur, 7 maart 2003.
- De Graaf verspeelt gekozen burgemeester in 2006, Binnenlands Bestuur, 6 februari 2004.
- Hoe verlies ik een wethouder, VNG-magazine, 7 november 2003.
- De burgemeester in het duale bestel, Openbaar Bestuur, februari 2004.
- Lokaal dualisme holt ambt wethouder steeds meer uit (verhouding raad college staat onder druk), Volkskrant, 2 februari 2004.
- Gekozen burgemeester in kleine gemeenten zwakker, Staatscourant, 30 januari 2004.
- Bestuurders zijn te veel met elkaar bezig, Staatscourant, 30 januari 2004.
- Sterke raad en burgemeester, VNG-magazine, 30 januari 2004.
- De Graaf tegen geleidelijke invoering gekozen burgemeester (Kamer kritisch over nieuwe bevoegdheden, Binnenlands Bestuur, 30 januari 2004.
- Gekozen burgemeester als succesfactor?, Overheidsmanagement, januari 2004.
- Burgemeestersverkiezing laat vragen onbeantwoord, VNG-magazine, 16 januari 2004.
- Van Voorst schaadt dualisme in provincie; Limburgse gouverneur hekelt controlerende rol van PS, Binnenlands Bestuur, 16 januari 2004.
- Provinciaal dualisme werkt wel degelijk, Staatscourant, 14 januari 2004.
- Gekozen burgemeester verdient sterke gemeenteraad, VNG-magazine, 9 januari 2004.
- Partij eist macht voor gekozen burgemeester, Volkskrant, 13 januari 2004.
- Externe accountant voor Rotterdam, Binnenlands bestuur, 9 januari 2004.
- Kabinet ongeschonden ondanks dualisme, NRC Handelsblad, 20 december 2003.
- De Graaf te snel met burgemeester, Volkskrant, 24 december 2003.
- Gekozen burgemeester geen voorzitter van de raad, VNG-magazine, 19 december 2003.
- De commissie als wasverzachter, of als koelkast, Staatscourant, 22 oktober 2003.
- Kritiek op procedure rond gekozen burgemeester, NRC Handelsblad, 11 december 2003.
- Grondwet desnoods gewijzigd; gekozen burgemeester kan binnen de wet, Volkskrant, 11 december 2003.

# Berenschot

- Wijzig grondwet voor de gekozen burgemeester, Staatscourant, 10 december 2003.
- Tweede kamer haalt plan De Graaf over gekozen burgemeester onderuit, Financieel Dagblad, 11 december 2003.
- De interim-burgemeester; groeiend aantal waarnemers wacht, VNG-magazine, 12 december 2003.
- Direct gekozen burgemeester onder vuur, VNG-magazine, 12 december 2003.
- Gekozen burgemeester kan ontslagen worden, VNG-magazine, 12 december 2003.
- Hoe verlies ik een wethouder, VNG-magazine, 7 november 2003.
- Bizar, VNG-magazine, 12 december 2003.
- Griffiers willen geen gekozen burgemeester, Binnenlands bestuur, 14 november 2003.
- Schrap dubbel voorzitterschap burgemeester, Binnenlands bestuur, 14 november 2003.
- PvdA overweegt eigen voorstel gekozen burgemeester, Binnenlands bestuur, 14 november 2003.
- VNG: gekozen burgemeester niet overhaasten, VNG-magazine, 14 november 2003.
- ROB tegen plan De Graaf voor gekozen burgemeester, Staatscourant, 18 november 2003.
- Gekozen burgemeester ondergeschikt aan raad, VNG-magazine, 21 november 2003.
- De Graaf wil het onverenigbare verenigen; ROB-advies over gekozen burgemeester, VNG-magazine, 21 november 2003.
- Tweeërlei dualisme, Overheidsmanagement, november 2003.
- VNG maakt het met reactie op gekozen burgemeester wel heel bont, Binnenlands bestuur, 5 december 2003.
- Gekozen burgemeester/II, Binnenlands bestuur, 5 december 2003.
- Commissaris Franssen verzet zich tegen gekozen burgemeester, Staatscourant, 9 december 2003.
- Ontslag gekozen burgemeester in wet vastgesteld, NRC Handelsblad, 6 december 2003.
- Plannen De Graaf 'zeldzaam inconsistent', VNG-magazine, 2003.
- Direct gekozen burgemeester is verkieslijk, Volkskrant, 5 november 2003.
- Gekozen burgemeester kan geen korpsbeheerder zijn, Binnenlands bestuur, 7 november 2003.
- Direct gekozen burgemeester onder vuur, VNG-magazine, 12 december 2003.
- Nieuwe kabinet moet eerste stap zetten naar rechtstreeks gekozen zelfstandige burgemeester, Persbericht Universiteit Leiden, 2 juni 2003.

# Berenschot

- Dualisme bedreigt stabiliteit kabinet; tweede kamer ruikt haar hindermacht, Volkskrant, 25 oktober 2003.
- De Graaf mijdt grondwetswijziging; voor minister dreigt staatsrechtelijk moeras bij gekozen burgemeester I de burgemeester blijft een dubbele pet op hebben, Volkskrant, 6 oktober 2003.
- Burgemeester en raad niet gelijk kiezen, NRC Handelsblad, 6 oktober 2003.
- Schaf het ambt van burgemeester af, NRC Handelsblad, 23 juni 2003.
- Dualisme lijkt in sommige gemeenten meer op duellisme; veel wethouders voelen zich politiek verweesd, Volkskrant, 10 april 2003.
- Wethouders niet te spreken over dualisme, NRC Handelsblad, 7 maart 2003.
- Wethouders ontevreden over dualisme, Financieele Dagblad, 7 maart 2003.
- 'Nieuwe wethouder' vaak ex-ambtenaar, NRC Handelsblad, 26 oktober 2002.
- Weg vrij voor gekozen burgemeester, NRC Handelsblad, 17 oktober 2003.
- Gekozen burgemeester is straks geen slap figuur; tegenstanders misbruiken grondwet, meent Nijpels I, Volkskrant, 10 oktober 2003.
- Een gekozen burgemeester is half werk, Volkskrant, 10 oktober 2003.
- Voer snel gekozen burgemeester in, Volkskrant, 9 oktober 2003.
- Gekozen burgemeester verdeelt partijen, Financieele Dagblad, 9 oktober 2003.
- Wel tanden, maar het blijft een kunstgebit, NRC Handelsblad, 6 oktober 2003.
- Opinie over gekozen burgemeester, NRC Handelsblad, 6 oktober 2003.
- De gekozen burgemeester is er nog lang niet; bedenkingen van CDA en VVD tegen plan van De Graaf (D66) stapelen zich op, NRC Handelsblad, 30 september 2003.
- Kosten invoering vernieuwing nog onduidelijk, Volkskrant, 27 september 2003.
- Kamer vindt grondwetswijziging noodzakelijk; meerderheid verwacht dat met gekozen burgemeester en gekozen raad het lokale bestuur uit evenwicht raakt, Volkskrant, 27 september 2003.

## WEBSITES

- [www.vernieuwingsimpuls.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.nl)
- [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)
- [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)

# Berenschot

## BIJLAGE 3

### STRUCTUURMAATREGELEN

# Berenschot

## STRUCTUURMAATREGELN

### VERPLICHTE MAATREGELN

<i>Omschrijving maatregel</i>	<i>Invoeringstermijn</i>	<i>Wetsartikel</i>
Wethouderschap onverenigbaar met raadslidmaatschap	7-3-2002	Artikel 13 lid 1k en artikel 36b lid 1j
Verbod wethouders en burgemeester om lid te zijn van raadscommissies	14-3-2002 (eerste samenkomst raad)	Artikel 82 lid 2
Invoering demissionaire wethouder (zonder tijdslimiet)	7-3-2002	Artikel 36b lid 2 en artikel 13 lid 2 (artikel 37 en artikel 42 lid 1)
Afzonderlijke eed wethouders	7-3-2002	Artikel 41a
Nieuwe regeling nevenfuncties wethouders	7-3-2002	Artikel 41b
Recht van initiatief	7-3-2002	Artikel 147a
Recht van amendement	7-3-2002	Artikel 147b
Recht op ambtelijke bijstand en fractieondersteuning	7-3-2002	Artikel 33 lid 1
Mondeling- en schriftelijk vragenrecht	7-3-2002	Artikel 155 lid 1, artikel 169 lid 3 en artikel 180 lid 3
Actieve inlichtingenplicht college	7-3-2002	Artikel 169 lid 2 en artikel 180 lid 2
Recht van interpellatie	7-3-2002	Artikel 155 lid 2
Afschaffen beroep op bestuursrechter tegen besluit wethoudersontslag	7-3-2002	Artikel 49
Beperking rol burgerlijk rechter bij besluit wethoudersontslag	7-3-2002	Artikel 50
Afschaffing afkoelingsperiode bij voornemen wethoudersontslag	7-3-2002	Schrapping artikel 50 (oud)
Recht van onderzoek (enquête)	7-3-2002	Artikel 155a t/m artikel 155f
Invoering gemeentelijke rekenkamer of rekenkamerfunctie	Uiterlijk 1-1-2006	Artikel 81a t/m 81o en artikel 182 t/m 185
Afschaffing mogelijkheid om bij verordening beleidsregels te stellen over de uitoefening van medebewindsbevoegdheden door het college (art. 148)	7-3-2002	Schrapping artikel 148 (oud)
Afschaffing van de mogelijkheid om in verordeningen beroep open te stellen op de raad tegen collegebesluiten	7-3-2002	Schrapping artikel 152 (en 153)
Invoering raadscommissies-nieuwe stijl	14-3-2002 (eerste samenkomst raad)	Artikel 82
Invoering bestuurscommissies-nieuwe stijl	Uiterlijk 7-3-2004	Artikel 83
Voorzitter raadscommissie kan alleen een raadslid zijn	7-3-2002	Artikel 82 lid 4
Overheveling van zeven gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden naar het college	7-3-2002	Artikel 160

# Berenschot

<i>Omschrijving maatregel</i>	<i>Invoeringstermijn</i>	<i>Wetsartikel</i>
Overheveling veel bestuursbevoegdheden uit medebewindswetgeving naar het college	1-1-2005	Apart wetgevingstraject
Burgemeester wordt als raadsvoorzitter (en als alle wethouders afwezig zijn ook voor zijn overige taken) waargenomen door langzittende raadslid of door een door de raad aangewezen lid.	7-3-2002	Artikel 77
Burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomst van de collegeonderhandelingen	7-3-2002	Artikel 35 lid 2
Zorgplicht burgemeester voor eenheid collegebeleid	7-3-2002	Artikel 53a lid 1
Agenderingsbevoegdheid burgemeester	7-3-2002	Artikel 53a lid 2
Bevoegdheid burgemeester eigen voorstel aan college voor te leggen	7-3-2002	Artikel 53a lid 3
Zorgplicht burgemeester tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoeren gemeentelijk beleid	7-3-2002	Artikel 170 lid 1a
Zorgplicht burgemeester goede samenwerking met andere gemeenten en andere overheden	7-3-2002	Artikel 170 lid 1b
Zorgplicht burgemeester goede behartiging overige gemeentelijke aangelegenheden	7-3-2002	Artikel 170 lid 3
Zorgplicht burgemeester procedures burgerparticipatie	7-3-2002	Artikel 170 lid 1c
Zorgplicht burgemeester zorgvuldige behandeling bezwaarschriften en klachten	7-3-2002	Artikel 170 lid 1d en lid 1e
Plicht burgemeester een burgerjaarverslag uit te brengen	7-3-2002	Artikel 170 lid 2
Benoemen raadsgriffier	Uiterlijk 7-3-2003	Artikel 100 en 107
College benoemt secretaris	Vanaf 7-3-2002	Artikel 102
Gedragscode wethouders*	Uiterlijk 7-3-2003	Artikel 41 c lid 2
Gedragscode burgemeester*	Uiterlijk 7-3-2003	Artikel 69 lid 2
Gedragscode raadsleden*	Uiterlijk 7-3-2003	Artikel 15 lid 3
Nadere regeling behandeling initiatiefvoorstellen	Uiterlijk 7-3-2003	Artikel 147a lid 2 en 3
Nadere regeling behandeling amendementen	Uiterlijk 7-3-2003	Artikel 147b lid 2
Verordening ambtelijke bijstand (incl. fractieondersteuning)	Uiterlijk 7-3-2003	Artikel 33 lid 3
Nadere regeling recht van interpellatie	Uiterlijk 7-3-2003	Artikel 155 lid 2
Verordening met betrekking tot onderzoekscommissie	Voordat besluit tot onderzoek wordt genomen	Artikel 155a lid 8
Verordening inzake uitgangspunten financieel beleid en regels voor financieel beheer en inrichting financiële organisatie	Uiterlijk 15-11-2003	Artikel 212
Verordening inzake externe controle op financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie (aanscherpen accountantscontrole)	Uiterlijk 15-11-2003	Artikel 213
Verordening m.b.t. doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken van het college naar het collegebestuur*	Uiterlijk 7-3-2003	Artikel 213a lid 1

# Berenschot

<i>Omschrijving maatregel</i>	<i>Invoeringstermijn</i>	<i>Wetsartikel</i>
Herzien van het commissiestelsel volgens de nieuwe indeling	Afhankelijk van soort commissie	Hoofdstuk V
Opstellen instructie griffier en nadere regels over benoeming en ontslag.	Uiterlijk 7-3-2003, of zodra is besloten tot aanstelling griffier	Artikel 107a, lid 2 en artikel 107, lid 1
Vaststelling instructie secretaris door college	7-3-2002 (als die wijzigt)	Artikel 103 lid 2

## FACULTATIEVE MAATREGELEN

<i>Omschrijving maatregel</i>	<i>Invoeringstermijn</i>	<i>Wetsartikel</i>
Niet-raadsleden tot wethouder benoemen	Vanaf 7-3-2002	Artikel 35
Personen van buiten de gemeente tot wethouder benoemen (voor maximaal 1 jaar)	Vanaf 7-3-2002	Artikel 35 en artikel 36a lid 2
Mogelijkheid niet-raadsleden tot lid van raadscommissies te benoemen	Vanaf 7-3-2002	Artikel 82
Mogelijkheid bestuurscommissies in te stellen door elk orgaan van de gemeente	Vanaf 7-3-2002	Artikel 83 lid 1
Mogelijkheid 'andere' commissies in te stellen door elk orgaan van de gemeente	Vanaf 7-3-2002	Artikel 84 lid 1
Aanwijzen van een raadslid voor het waarnemen van het raadsvoorzitterschap en de overige taken van de burgemeester als alle wethouders afwezig zijn (i.p.v. langstzittende lid)	Vanaf 7-3-2002	Artikel 77
Benoeming andere medewerkers raadsgriffie	Vanaf 7-3-2002, bijvoorbeeld zodra is besloten tot aanstelling van een griffier	Artikel 107e lid 2
Regels te stellen over de organisatie van de raadsgriffie	Vanaf 7-3-2002, bijvoorbeeld zodra is besloten tot aanstelling van een griffier	Artikel 107e lid 1

- \* Voor alle maatregelen met een asterisk geldt dat de raad kan besluiten om de invoeringstermijn met een jaar te verlengen.

BIJLAGE 4  
TABELLENBOEK  
(Separaat)