

## **De rollen herverdeeld?**

### **Dualisering van het gemeentebestuur en de relatie gemeenteraad – college van burgemeester en wethouders; Een tussenstand<sup>1</sup>**

(Verschenen in: Bestuurskunde, 2001, vol. 10, no. 8, pp. 336-348)

Prof. dr. S.A.H. Denters  
Dr. P.J. Klok en  
Mw. Drs. M.A. Visser

### ***Inleiding***

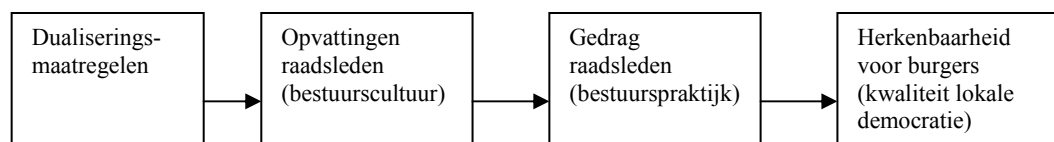
De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie merkt op dat in de praktijk van het huidige gemeentelijke bestuursmodel sprake is van diverse vormen van rolverwarring en inclusief bestuur. “De verschillende actoren bezitten meerdere rollen en opereren erg dicht op elkaar [...] Het raadslid is controleur maar vooral ook medebestuurder. De wethouder is bestuurder en raadslid. De burgemeester is voorzitter van raad en college en daarnaast afzonderlijk bestuursorgaan. De fracties – waarvan de wethouders lid zijn – en de raadscommissies – waarvan de wethouders veelal voorzitter zijn – bevestigen dit beeld van inclusief bestuur verder” (Staatscommissie 2000: 118-119).

Inmiddels vinden ook de regering en de Tweede Kamer dat aan deze rolverwarring een einde moet komen. Daartoe bepleiten ze een ontvlechting van de rollen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraadsleden moeten zich concentreren op de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende rol. Het college dient zich te richten op het bestuur van de gemeente. Met het oog daarop stelt de staatscommissie een aantal aanpassingen van de Gemeentewet voor. De meeste van deze voorstellen hebben inmiddels hun weg gevonden naar het inmiddels door de Tweede Kamer aanvaarde wetsontwerp Dualisering van het gemeentebestuur. Dit wetsvoorstel zou moeten leiden tot een duidelijker rolverdeling binnen het gemeentebestuur. Dit zou in de visie van de wetgever vervolgens ook moeten bijdragen tot een voor burgers grotere herkenbaarheid van de diverse gemeentelijke ambtsdragers. De veranderingen in de formele institutionele kaders zijn dus geen doel in zich. Wil de gewenste verbetering van het functioneren van de lokale democratie daadwerkelijk zijn beslag krijgen dan moeten de genomen maatregelen leiden tot veranderingen in de opvattingen (bestuurscultuur) en het gedrag (bestuurspraktijk) van raads- en collegeleden. De wettelijke maatregelen zouden een katalysator moeten vormen voor een cultuurverandering en een verandering van bestuurlijke praktijken. Deze bestuurlijke veranderingen zouden bijdragen tot een beter functioneren van de lokale democratie. Deze gedachtengang laat zich schematisch weergeven als in figuur 1.

---

<sup>1</sup> Een populaire versie van deze bijdrage is evenals twee andere tussentijdse verslagen van het onderzoek gepubliceerd op de website van de Vernieuwingsimpuls.

**Figuur 1: Beoogde effecten van dualisering van het gemeentebestuur**



Vooruitlopend op de eventuele invoering van een op dualistische leest geschoeide nieuwe Gemeentewet is de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie geïnitieerd. Via deze impuls moeten gemeenten worden gestimuleerd om binnen de bestaande wettelijke kaders reeds met dualisering te experimenteren. Aldus zou ook los van de voortgang in het wetgevingsproces al een begin kunnen worden gemaakt met het veranderingsproces. Een belangrijk onderdeel van de Vernieuwingsimpuls vormt het Project Duale Gemeenten (PDG; zie kader).

#### Project Duale Gemeenten

Achttien gemeenten participeren in het Project Duale Gemeenten. Dit is een pilotproject in het kader van de Vernieuwingsimpuls, waarin gemeenten ervaring opdoen met dualisering. Het gaat daarbij niet alleen om structurele maatregelen, ook de cultuur en de praktijk komen nadrukkelijk in beeld. Het project heeft een constante factor in alle deelnemende gemeenten, namelijk een focus op de ontvlechting van raad en college. Daarnaast voeren de deelnemende gemeenten maatregelen door, die gericht zijn op interactieve beleidsvoering of publieke verantwoording of kunnen politieke partijen aangeven hun eigen functioneren nader te willen analyseren. In de gemeenten is een spreiding naar grootte, regio en fase van vernieuwing nagestreefd. De gemeenten zijn dus zeker niet allemaal voorlopers als het gaat om bestuurlijke vernieuwing, wel bestaat in alle gemeenten de bereidheid tot vernieuwing. In die zin moeten de resultaten van deze enquête dan ook worden beoordeeld.

Het PDG-proces wordt, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten begeleid door het bureau Partners + Proppe. De auteurs van dit artikel, werkzaam bij het Van Poelje Instituut van de Faculteit der Bestuurskunde aan de Universiteit Twente, verrichten voor dezelfde opdrachtgevers samen met dit bureau ook onderzoek naar de effecten van het PDG-project.

#### De achttien deelnemende gemeenten:

Almere, Amersfoort, Berkel en Rodenrijs, De Bilt, Dordrecht, Eibergen, Emmen, Haren, Helden, Lochem, Roermond, Roosendaal, Schermer, Staphorst, Tholen, Veendam, Weststellingwerf, Zeist

Onder meer via een schriftelijke enquête uitgevoerd onder de raadsleden, de collegeleden, topambtenaren (leden van het gemeentelijk managementteam) en lokale opinielidrs (vertegenwoordigers van plaatselijke organisaties en verenigingen, lokale ondernemers, de lokale pers en dergelijke) is getracht een beeld te schetsen van de stand van zaken aan het begin van het vernieuwingsproces.<sup>1</sup> In dit artikel richten we ons op een centraal onderdeel van de dualisering, namelijk de maatregelen die raken aan de rolverdeling tussen raad en college. Andere onderdelen van de bestuurlijke vernieuwing in de PDG-gemeenten blijven hier buiten beschouwing. Naar aanleiding van de beoogde veranderingen in de rolverdeling tussen raad en college richten we ons op drie vragen:

1. Zijn raadsleden voor of tegen een aantal maatregelen tot dualisering van het gemeentebestuur die binnen de vigerende Gemeentewet reeds genomen kunnen worden?
2. Hoe kijken raadsleden bij het begin van het vernieuwingsproces aan tegen hun rol ten opzichte van het college van B&W (bestuurscultuur)?
3. Hoe vullen raadsleden bij het begin van het vernieuwingsproces hun rol ten opzichte van het college van B&W feitelijk in (bestuurspraktijk)?

Uit eerder onderzoek is gebleken dat de opvattingen en het gedrag van raadsleden in sterke mate samenhangen met de vraag of hun fractie wel of niet wethouders levert voor het college (bijvoorbeeld Denters en De Jong 1992). Daarom is telkens nagegaan of het antwoord op bovenstaande vragen varieert tussen leden van college- en oppositiefracties.

### ***Steun voor maatregelen tot dualisering***

In de staatsrechtelijke literatuur verwijst de term dualisme (als tegenhanger van monisme) naar een situatie waarin twee organen in wijze van samenstelling en in bevoegdheden van elkaar onafhankelijk zijn. Dualisme verwijst daarbij naar een situatie van ontvlechting van posities en van bevoegdheden (bijvoorbeeld: Staatscommissie 2000, hoofdstuk 4). Bij de positionele ontvlechting gaat het vooral om de positie van de wethouders. In de huidige Gemeentewet worden wethouders door en uit de raad gekozen en blijven wethouders na hun verkiezing ook lid van de raad. Verder blijkt dat in de bestuurspraktijk de wethouder door het lidmaatschap van raadsfracties en raadscommissies (waarvan de wethouder veelal zelfs voorzitter is) een belangrijk stempel kan drukken op de besluitvorming van de gemeenteraad. Uit onderzoek dat is verricht ten behoeve van de Staatscommissie blijkt dat negentig procent van de raadsleden meent dat via de wethouder collegefracties een duidelijk stempel kunnen drukken op het collegebeleid (Bakker, Castenmiller en Smallenbroek 1999: 84). Overigens wijzen Denters c.s. (2000: 203) erop dat “collegefracties vooral een stempel drukken op het collegebeleid doordat een geestverwant deel uitmaakt van het college: met deze geestverwant is men het nu eenmaal over veel zaken eens en als wethouder is die geestverwant in staat een belangrijk stempel te drukken op het collegebeleid”. Ze wijzen er vervolgens op dat het raadslidmaatschap van de wethouder hiervoor geen noodzakelijke voorwaarde is. Ook bij keuze van wethouders van buiten de raad kan en zal de politieke signatuur (en daarmee politieke verwantschap) een rol spelen.

Binnen het regime van de huidige Gemeentewet is het onmogelijk een eind te maken aan de dubbelpositie wethouder – raadslid. Dat neemt niet weg dat in gemeenten afspraken kunnen worden gemaakt over de rol van de wethouder in zijn fractie en in raadscommissies. Bij ontvlechting van bevoegdheden kan men denken aan het op ruime schaal delegeren van raadsbevoegdheden aan het college. Binnen het vigerende gemeentewettelijke kader kan de raad door delegatie het college voorzien van een stevig en min of meer eigenstandig pakket van bestuursbevoegdheden. Uit onderzoek

voor de Staatscommissie blijkt evenwel dat voorafgaande aan de Vernieuwingsimpuls slechts op beperkte schaal delegatie van bevoegdheden aan B&W heeft plaatsgevonden (Denters c.s. 2000: 162-165). Wel komt het vaak voor dat het college vele bevoegdheden relatief zelfstandig uitoefent.

Ontvlechting van posities en bevoegdheden vormen de kern van de dualisering. De bedoeling van deze dualisering is te komen tot een duidelijker rolverdeling tussen raad en college. Daarbij zou de raad zich in de relatie tot het college moeten concentreren op kaderstelling en controle terwijl het college zich moet richten op het bestuur van de gemeente. Om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te faciliteren is een groot aantal aanvullende maatregelen voorgesteld (bijvoorbeeld het uitbreiden van rechten van raadsleden en het instellen van een lokale rekenkamerfunctie).

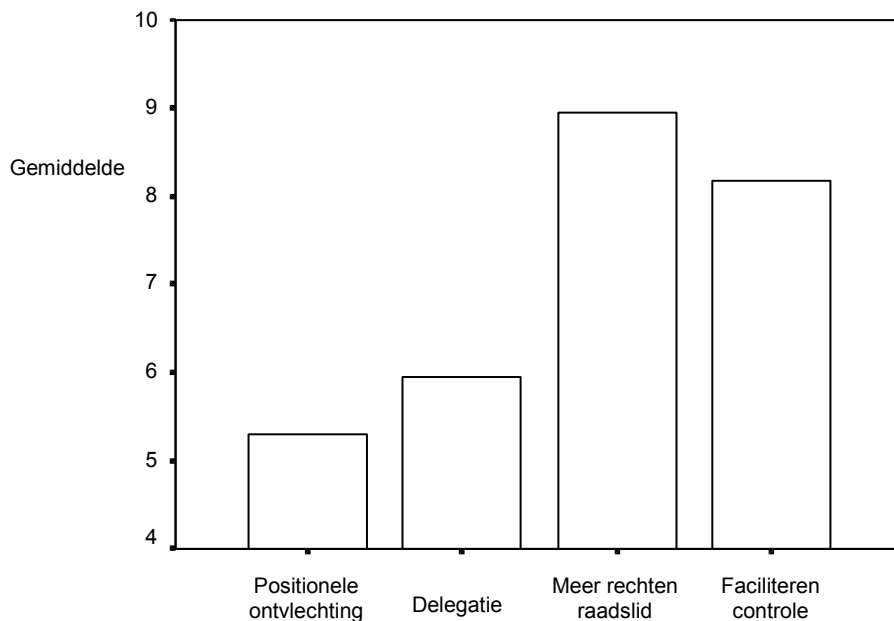
In het onderzoek bij de achttien PDG-gemeenten is om te beginnen vastgesteld hoe de raadsleden oordelen over de wenselijkheid van diverse mogelijke maatregelen (zie onderzoeksvraag 1). Bij de start van het PDG-project is een lijst opgesteld van binnen de huidige Gemeentewet mogelijke 'dualiseringsmaatregelen'. Aan de raadsleden is gevraagd of men voor of tegen bepaalde maatregelen is. Raadsleden blijken binnen het pakket een onderscheid te maken tussen vier typen maatregelen:

- positionele ontvlechting (wethouder neemt geen deel aan fractievergadering; wethouder maakt geen deel uit van raadscommissie; wethouder is geen voorzitter van raadscommissie)
- bevoegdhedenontvlechting (ruime delegatie van bestuurlijke raadsbevoegdheden aan B&W)
- versterking individuele rechten van raadsleden (rechten van initiatief, amendement, motie; interpellatie en individuele ambtelijke bijstand)
- facilitering van de controlerende rol van de raad (houden hoorzittingen; raad krijgt budget voor contra-expertise; ondersteuning door raadsgriffier; instelling rekenkamer; instelling externe klachtenfunctie; benchmarking en kwaliteitshandvesten).<sup>2</sup>

Op basis van de antwoorden op enquêtevragen is bepaald hoe groot gemiddeld de steun van raadsleden is voor elk type maatregel. De mate van steun hebben we gemeten op een schaal van 0-10; hoe hoger de score op die schaal hoe groter (gemiddeld) de steun onder raadsleden. De steun voor deze typen van maatregelen verschilt (zie figuur 2). Maatregelen die de kern uitmaken van dualisering (posities en bevoegdheden ontvlechten) 'vallen' duidelijk minder goed dan de andere typen maatregelen. Gezien het karakter van de maatregelen is dit wellicht niet verwonderlijk. Ontvlechting raakt rechtstreeks aan de posities van raad en college. Deze maatregelen hebben daarmee mogelijk een rechtstreeks effect op de invloedsverhoudingen in het gemeentebestuur. Deze interpretatie wordt bevestigd als we zien dat de steun voor positionele ontvlechting onder de leden van oppositiefracties aanmerkelijk groter (6.5) is dan onder leden van de collegefracties (4.8).<sup>3</sup> Het wethouderschap biedt voor collegefracties mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de gemeentelijke besluitvorming. Positionele ontvlechting betekent voor leden van collegefracties daarom het opgeven van een invloedskanaal. Bij delegatie (ontvlechting van bevoegdheden) zien we het tegenovergestelde beeld. Hier zijn de oppositionele raadsleden iets terughoudender (5.2) dan hun collega's (6.4).<sup>4</sup> Ook dit laat zich goed interpreteren

vanuit de verwachte implicaties voor de invloedsmogelijkheden. Voor de oppositionele raadsleden betekent delegatie zonder meer het opgeven van mogelijke invloed. Voor de collegefractie wordt deze ‘pijn’ wellicht verzacht door de wetenschap dat er via de eigen vertegenwoordiger in het college nog enige invloed mogelijk blijft.

**Figuur 2: Steun voor vier typen maatregelen dualisering**



De twee typen aanvullende maatregelen betekenen een verruiming van de mogelijkheden van individuele raadsleden en de raad als geheel. Met name de versterking van de individuele rechten van raadsleden vindt een warm onthaal. Onder de leden van de (veelal) kleinere oppositiefracties is garanderen van bepaalde rechten aan individuele raadsleden (9.3) – zonder drempelsteun – nog wat hoger dan onder de leden van collegefracties (8.8).<sup>5</sup> Niet alle maatregelen hebben dus brede steun van raadsleden, hoewel die op sommige punten al wel aanzienlijk is, gelet op de korte tijdsspanne tussen deze meting en de vernieuwingsvoorstellen.

Tussen de achttien PDG-gemeenten bestaan als het gaat om de versterking van de individuele rechten van raadsleden geen significante verschillen. In alle gemeenten is er sterke steun voor deze maatregelen. Bij de kernmaatregelen zien we wel belangrijke intergemeentelijke verschillen.<sup>6</sup> Er zijn gemeenten waar de steun voor zowel de positionele als voor de competentie-ontvlechting relatief hoog is (bijvoorbeeld Eibergen, met respectievelijk 7,9 en 7,0) terwijl er andere gemeenten zijn waar op beide fronten weinig enthousiasme bestaat voor dualisering (bijvoorbeeld Roosendaal, met in beide gevallen 3,8). Bij de maatregelen die zijn gericht op het faciliteren van de controlefunctie door de raad zien we dat de steun voor deze maatregelen duidelijk groter is in de grotere PDG-gemeenten.<sup>7</sup> Veel van de maatregelen uit dit cluster impliceren het treffen van bepaalde institutionele voorzieningen

(rekenkamer; raadsgriffier; lokale ombudsman et cetera). In grotere gemeenten is het mogelijk eenvoudiger om hiervoor middelen vrij te maken dan in kleinere gemeenten. Een andere mogelijke interpretatie is dat raadsleden van grotere gemeenten wellicht meer nadruk willen leggen op hun controlerende rol. Daarmee zijn we echter aangeland bij een ander thema: de rol opvatting van raadsleden. Over die rol opvattingen hebben we het in de volgende paragraaf.

### ***Rol opvattingen (bestuurscultuur)***

In de vragenlijst is raadsleden gevraagd om aan te geven hoe belangrijk zij verschillende taken achten. In de discussie over de bestuurlijke effecten van dualisering is de kernvraag of raadsleden minder gewicht gaan hechten aan de bestuurlijke rol en meer gewicht gaan geven aan de controlerende rol.<sup>8</sup> Uit de gegevens blijkt dat gemiddeld genomen de raadsleden ongeveer evenveel gewicht hechten aan deze twee taken.<sup>9</sup> Bezien we de gegevens meer in detail dan blijkt dat onder de raadsleden 37 procent de controlerende taak belangrijker vindt dan de bestuurlijke; 33 procent vindt beide taken even belangrijk en 30 procent vindt bestuur belangrijker dan controle.

Al met al lijkt in de PDG-gemeenten nog geen sprake van een werkelijke raadsbrede 'cultuuromslag'.<sup>10</sup> De huidige situatie onder raadsleden kenmerkt zich door rolverwarring. Door raadsleden wordt heel verschillend aangekeken tegen het relatieve belang van de bestuurlijke en de controlerende rol. Dit is ook niet vreemd. Om te beginnen is de meting uitgevoerd aan het begin van het vernieuwingstraject. Cultuurverandering is geen proces van de korte adem. Daar komt nog bij dat de norm van het bestuursprimaat van de raad sedert Thorbecke's gemeentewet telkens weer is herbevestigd. Ook bij de integrale herziening van deze wet in 1993/4 is dit ideaal door de wetgever nog eens beklemtoond. Generaties raadsleden zijn zodoende gesocialiseerd in een opinieklimaat waarin het bestuursprimaat van de raad centraal stond.

Een factor die hierbij mogelijk een rol speelt, is de vrees van raadsleden om door het opgeven van veel bestuursbevoegdheden aan invloed te verliezen. Naarmate raadsleden de invloed van de raad groter achten, vindt men de bestuurlijke taak relatief belangrijker.<sup>11</sup> Tegen deze achtergrond is ook duidelijk waarom oppositieleden (22%) minder vaak dan leden van collegefracties (35%) het bestuur belangrijker achten dan de controle. De leden van de oppositie hebben immers een lagere dunk van de invloed van de raad dan collegefractieleden. Bovendien zijn alle raadsleden het erover eens dat binnen de raad de invloed van de oppositie betrekkelijk marginaal is.<sup>12</sup> Dit beeld van de zeer beperkte invloed van oppositiefracties in de achttien PDG-gemeenten wordt bevestigd in een in opdracht van de Staatscommissie eerder uitgevoerd landelijk representatief onderzoek onder raadsleden. (Denters c.s. 2000: 213; ook lokale machtsstudies bevestigen dit beeld, zie onder meer Derksen ; Berveling).

De vraag over het belang van de taken van raadsleden hebben we ook aan lokale politieke en ambtelijke bestuurders (wethouders, burgemeesters en topambtenaren) en lokale opinieleiders (o.a. vertegenwoordigers van plaatselijke organisaties, de lokale pers en het bedrijfsleven). Een vergelijking

van de drie verschillende groepen respondenten maakt duidelijk dat er zowel binnen het gemeentebestuur (in de relatie tussen bestuurders en raadsleden) als in de relatie van de raad tot de externe omgeving een spanning bestaat. De normatieve rolopvatting van de raadsleden wijkt nadrukkelijk af van de externe normatieve rolverwachtingen van bestuurders en lokale opinieleiders. Tabel 1 toont dat duidelijk aan.

**Tabel 1: Oordeel over relatief belang van controle en bestuur als taakelementen raadslidmaatschap bij raadsleden, bestuurders en opinieleiders (in procenten)**

	Raadsleden	Bestuurders	Opinieiders
Controle belangrijker	36%	63%	56%
Even belangrijk	33%	27%	33%
Bestuur belangrijker	30%	10%	11%
Totaal	100% (255)	100% (110)	100% (170)

Zowel bij de bestuurders als bij de opinieleiders is het percentage respondenten dat van mening is dat besturen belangrijker is dan controle duidelijk kleiner dan onder de raadsleden zelf. Omgekeerd beschouwt in de beide andere groepen ruim de helft van de respondenten controle als belangrijker dan besturen. Deze gegevens maken duidelijk dat er een spanning bestaat tussen de rolopvatting van veel raadsleden en de verwachtingen dienaangaande onder zowel politieke en ambtelijke bestuurders als onder lokale opinieleiders. De omgeving zou graag meer nadruk op controle willen, maar raadsleden houden vooralsnog sterk vast aan hun bestuurdersrol.

Een van de centrale doelstellingen van de dualisering van het lokaal bestuur is het verkrijgen van meer duidelijkheid over de rol van raadsleden. Vanuit dit gezichtspunt rijzen twee onderling samenhangende vragen voor het **vervolgonderzoek**:

- a. In hoeverre is ten opzichte van deze nulpuntmeting onder raadsleden sprake van een toenemende consensus over de primair controlerende rol van de raad?
- b. In hoeverre is sprake van een afname van de bij de nulpuntmeting geconstateerde spanning tussen rolopvattingen van raadsleden en externe rolverwachtingen?

Deze spanning tussen de overheersende rolopvatting van raadsleden en de externe rolverwachtingen biedt ook een aanknopingspunt voor het **debat** over de wenselijke rol van het raadslid. Een belangrijk aandachtspunt in deze discussie is de vraag wat het effect van de overdracht van veel bestuursbevoegdheden van de raad aan het college betekent voor de invloed van de gemeenteraad. Enerzijds lijken veel raadsleden, vooral uit collegefracties, bevreesd dat dualisering leidt tot een (verdere) marginalisering van de raad. Anderzijds wijzen de voorstanders van dualisering erop dat:

- de huidige invloedspositie van de raad niet erg sterk is

- alle pogingen in het verleden om door maatregelen het bestuursprimaat van de raad te verstevigen zonder succes zijn gebleven
- dit mede het gevolg is van de vermenging van bestuurlijke en controlerende taakelementen en monistische structuurelementen (als het raadslidmaatschap van de wethouder).

Volgens hen zou door het opgeven van de bestuursbevoegdheden (minder) de raad niet aan invloed verliezen maar juist winnen (meer). In deze optiek zou MINDER (bestuurlijke bevoegdheden) leiden tot MEER (effectieve invloed). Of deze redenering correct is, kan nu nog niet worden vastgesteld. Voor een daadwerkelijke versterking van de invloed van de raad in de dualistische verhoudingen is echter wezenlijk dat raden zich bewust bezinnen op hun nieuwe rol en hun mogelijkheden tot kaderstelling en controle.

### ***De rolverdeling raad – college in de bestuurspraktijk***

Een belangrijk oogmerk van de dualiseringsoperatie is het veranderen van de gemeentelijke bestuurspraktijk. De gedualiseerde bestuurspraktijk zou zich voor wat de relatie raad - college betreft moeten kenmerken door een raad die kaders stelt en controleert en een college dat bestuurt. Gezien het beginstadium waarin het dualiseringsproces zich in de PDG-gemeenten bevindt, valt niet te verwachten dat deze beoogde situatie reeds nu zal zijn gerealiseerd. Niettemin is het nuttig om bij een nulpuntmeting de stand van zaken aan het begin van het proces vast te stellen. Zo kan later worden nagegaan in hoeverre het PDG-project de verwachte effecten heeft teweeggebracht.

In de enquêtes van ons onderzoek is respondenten gevraagd om de feitelijke situatie in hun gemeente in het begin van 2001 te typeren. Uit de resultaten blijkt dat men vrij algemeen van mening is dat het bestuur van de gemeente de facto geschiedt door het college (zie tabel 2). De rol van de raad is controlerend en kaderstellend. Onder bestuurders en lokale opinieleiders is dit beeld nog iets wijder verspreid dan onder de raadsleden.<sup>13</sup> Op het eerste oog is deze uitkomst verrassend. Is er in de onderzoeksgemeenten nog voordat het PDG-project goed en wel is begonnen al sprake van een gedualiseerde bestuurspraktijk?

**Tabel 2: Percentage respondenten dat het eens is met twee alternatieve stellingen over de heersende bestuurspraktijk**

	Raadsleden	Bestuurders	Opinieleiders
De raad bestuurt de gemeente, het college legt zich toe op het dagelijks bestuur	28%	17%	18%
Het college bestuurt de gemeente, de raad stelt vooraf kaders en controleert het college	72%	83%	82%
Totaal	100% (251)	100% ( 93)	100% (158)

Bij nadere beschouwing moet het antwoord op deze vraag ontkennend luiden. Dat blijkt als we nader bezien hoe raadsleden en andere respondenten de gemeentelijke bestuurspraktijk typeren. Uit de resultaten blijkt een vorm van collegemonisme, waarin de raadsmeerderheid en het college een tweeenheid vormen (vandaar de typering monisme) en waarbij het college (op basis van het collegeakkoord) de dominante actor is.<sup>14</sup> Kenmerkend voor dit collegemonisme is een politiek proces dat in sterke mate in het teken staat van :

- de binding van collegefracties aan een collegeakkoord
- een collegeakkoord dat weinig ruimte laat voor invloed van de raad
- partijdiscipline
- volgzame collegefracties
- besluitvorming op basis van meerderheid van collegepartijen
- weinig invloed voor oppositiepartijen
- besluiten die zijn voorgebakken in overleg collegefracties en commissies.

Op basis van deze kenmerken is bepaald in welke mate er volgens onze respondenten sprake is van collegemonisme. Een score 0 betekent dat naar de mening van de respondent in het geheel geen sprake is van collegemonisme. Bij een hogere score is in de ogen van de respondent(en) sprake van een sterkere mate van collegemonisme.<sup>15</sup> Onze gegevens wijzen uit dat in de onderzochte gemeenten de besluitvorming in tamelijk sterke mate kenmerken heeft van het collegemonisme. Het gemiddelde van de collegemonisme-schaal is 6.4. Tussen diverse actoren bestaan verschillen in de mate waarin men de situatie als collegemonistisch typeert. Opinieleiders (6.9) en raadsleden (6.3) scoren wat dit betreft hoger dan bestuurders (6.0). Met name de beeldvorming bij de lokale opinieleiders is hierbij opvallend. Onder hen bestaat in aanzienlijke mate het beeld dat de gemeentelijke besluitvorming in het teken staat van het collegemonisme. Ook binnen de raad bestaan er verschillen van inzicht: raadsleden van oppositiefracties (7.1) menen dat er sprake is van meer collegemonisme dan de leden van de collegefracties (5.8).<sup>16</sup> Dit neemt echter niet weg dat zelfs in de meest ‘conservatieve’ inschatting, die van de raadsleden van de collegefracties, velen menen dat de besluitvorming in belangrijke mate kenmerken heeft van het collegemonisme.<sup>17</sup>

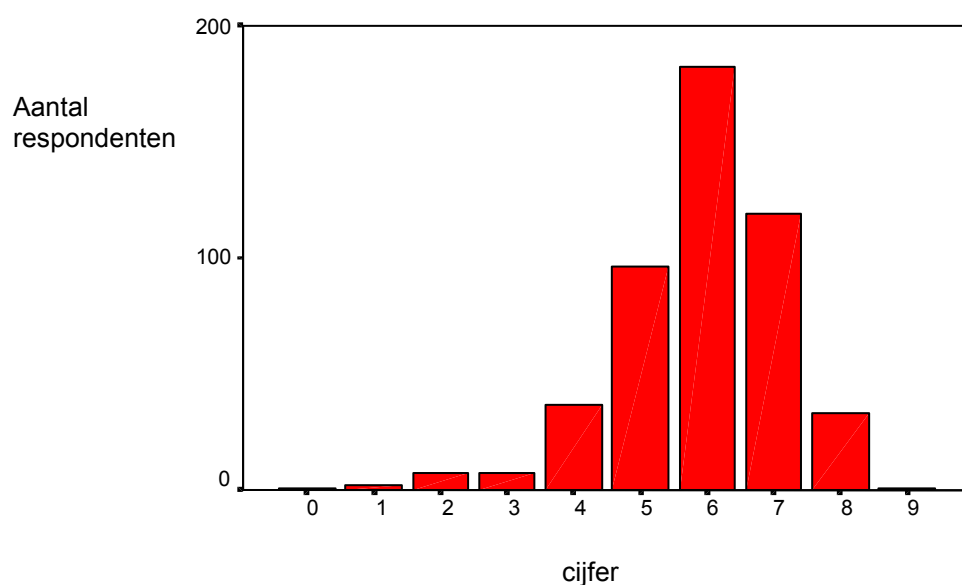
Het beeld dat raadsleden hebben van de relatie raad – college hangt ook samen met hun beeld van de invloedsverhoudingen. Naarmate men de verhoudingen als meer collegemonistisch typeert, acht men de invloed van de raad tegenover het college en de invloed van de oppositiefracties tegenover de raadsmeerderheid geringer.<sup>18</sup> Verder blijkt dat er tussen gemeenten in deze opzichten zekere verschillen bestaan. In het algemeen kan men zeggen dat de respondenten in de grotere PDG-gemeenten in vergelijking met hun tegenhangers in kleinere gemeenten menen dat de lokale situatie sterker collegemonistisch is, dat de invloed van de raad tegenover het college geringer is en dat de invloed van de oppositie tegenover de collegefracties minder groot is.<sup>19</sup>

Op basis van de typering van de bestuurlijke verhoudingen als min of meer collegemonistisch kan men verwachten dat de kaderstellende en controlerende rol van de raad minder goed uit de verf zal komen.

Er bestaat immers een sterke binding van de collegefracties aan het college, en deze binding domineert de lokale besluitvorming. Deze verwachting wordt bevestigd als we kijken naar het oordeel dat raadsleden en andere respondenten geven over de kwaliteit van kaderstelling en controle.<sup>20</sup>

We hebben onze respondenten gevraagd om een rapportcijfer te geven voor de mogelijkheden tot kaderstelling en controle en het gebruik van die mogelijkheden. De oordelen op de verschillende vragen hangen zodanig samen dat we ze kunnen samenvatten tot een beoordeling. De overall oordelen over de kaderstelling en controle is niet erg positief (zie figuur 3). Het gemiddeld oordeel is een ‘zes min’ (5,8).

**Figuur 3: Oordeel kaderstelling en controle**



Tussen raadsleden, bestuurders en lokale opinieleiders bestaan geen grote verschillen in dit oordeel. Ook de respondenten uit de achttien gemeenten verschillen niet significant in hun oordeel over de kaderstelling en controle. Wel zijn oppositionele raadsleden (5.1) minder tevreden over kaderstelling en controle dan de leden van collegefracties (6.0).<sup>21</sup>

Hoewel het ‘handig’ is om te werken met de samenhangende maatstaf moeten we niet vergeten dat er in de oordelen over de *mogelijkheden* tot kaderstelling en controle en het *gebruik* van deze mogelijkheden verschillen bestaan. Het oordeel over de bestaande mogelijkheden tot kaderstelling en controle is positiever (een magere voldoende: ‘zesje’) terwijl het oordeel over het gebruik van deze mogelijkheden duidelijk negatiever uitvalt (een ‘vijf’).

Bij de **bezinning** op de vraag hoe de kaderstelling en controlefunctie van de raad te verbeteren (zie vorige paragraaf) is het daarom voor de hand liggend de nadruk niet zonder meer te leggen bij de uitbreiding van de bestaande mogelijkheden. In deze rapportage hebben we eerder gezien dat het enthousiasme voor het uitbreiden van informatie- en sturingsrechten van raadsleden en

controlefaciliteiten groot is. Wil zo'n uitbreiding zinvol zijn, dan is het nodig om inzicht te hebben in de factoren die de huidige onvoldoende benutting van deze mogelijkheden bepalen. Daarbij spelen zowel de nog immer sterk bestuurlijke rolopvatting van veel raadsleden en het collegemonisme in de bestuurspraktijk een belangrijke rol.

## **Conclusies en discussiepunten**

In dit artikel hebben we drie vragen gesteld. De eerste vraag betreft de steun voor de dualiseringsmaatregelen (onvlechting van posities; ontvlechting van bevoegdheden; versterking rechten raadsleden; faciliteren controlefunctie raad).

- In de PDG-gemeenten is de steun van raadsleden voor de ontvlechting van raad en college (in termen van zowel posities als bevoegdheden) nog betrekkelijk gering. Wel is er brede steun voor het versterken van rechten die de kaderstelling en controle door raadsleden mogelijk moeten maken en het treffen van bepaalde institutionele voorzieningen die de raad meer controlemogelijkheden zouden moeten geven.

De tweede vraag betreft de visie die de raad heeft op de wenselijke verhouding tot het college (bestuurscultuur). Hierbij is vooral van belang de visie van de raadsleden op hun rol binnen het gemeentebestuur.

- De dualisering zou moeten leiden tot raadsleden die hun rol binnen het gemeentebestuur (naast die van volksvertegenwoordiger) niet meer zien als bestuurder maar vooral als controleur (en kadersteller). Uit de resultaten blijkt echter dat de meerderheid van de raadsleden in de PDG-gemeenten het besturen van de gemeente aan het *begin van de Vernieuwingsimpuls* nog even belangrijk of belangrijker vindt dan het controleren van B&W. Deze rolopvatting van raadsleden verschilt duidelijk van de verwachtingen die bestuurders en lokale opinieleiders hebben van de rol van het raadslid. In deze beide groepen vindt een duidelijke meerderheid dat de rol van controleur belangrijker hoort te zijn dan de bestuurdersrol. In relatie tot de eerste vraag valt op dat de daar geconstateerde brede steun voor de versterking van de raad niet spoort met de nog sterk op besturen gerichte rolopvatting van raadsleden.
- Het lijkt erop dat veel raadsleden wensen vast te houden aan het bestuursprimaat van de raad omdat zij vrezen voor een (verdere) verzwakking van de invloedspositie van de gemeenteraad tegenover het college.

De derde vraag betreft de verhouding van de raad en het college in de bestuurspraktijk.

- In de gemeentelijke bestuurspraktijk in de PDG-gemeenten lijkt sprake van collegemonisme; een constellatie waarin de raadsmeerderheid en het college een twee-eenheid vormen (vandaar de typering monisme) en waarin het college (op basis van het collegeakkoord) de dominante actor is. De aanwezigheid van dit collegemonisme hangt samen met een zwakke invloedspositie van de raad en met negatieve oordelen over de kwaliteit van de kaderstelling

en controle door de gemeenteraad. Deze conclusies over de bestuurspraktijk aan het *begin van de Vernieuwingsimpuls* wijken niet wezenlijk af van de bevindingen van het eerder in opdracht van de Staatscommissie uitgevoerde onderzoek (Denters e.a. 2000).

Al met al lijkt in de PDG-gemeenten bij het begin van de Vernieuwingsimpuls nog sprake van een overwegend monistische bestuurscultuur en een bestuurspraktijk die we kunnen typeren als collegemonisme. Dit is ook niet vreemd. De meting waarover we hier rapporteren is uitgevoerd aan het begin van het vernieuwingstraject. De verandering van de bestuurscultuur en de daarmee uiteindelijk beoogde verandering van de bestuurspraktijk is nog maar amper begonnen. In het algemeen geldt dat cultuurveranderingen processen van de lange adem zijn. Daar komt nog bij dat de norm van het bestuursprimaat van de raad sedert Thorbecke's gemeentewet telkens weer is herbevestigd. Generaties raadsleden zijn gesocialiseerd in een opinieklimaat waarin het bestuursprimaat van de raad centraal stond. Het veranderen van deze bestuurscultuur en –praktijk is om deze reden naar verwachting een zaak van de lange adem. Dit veranderingsproces vraagt een herbezinning op de positie van het raadslid in het gemeentelijke bestuursmodel. Op basis van de uitkomsten van het uitgevoerde onderzoek rijzen onder meer de volgende discussiepunten:

- Veel raadsleden blijven hechten aan de bestuurdersrol. Zijn er mogelijkheden raadsleden te stimuleren om de aandacht te laten verschuiven van besturen naar kaderstellen en controleren?
- Zou de invloed van de raad niet kunnen worden versterkt door systematisch en consequent inhoud te geven aan een meer controlerende rol van de raad? (De MINDER is MEER filosofie)?
- Raadsleden, bestuurders en lokale opinieleiders zijn niet echt ontevreden over de thans beschikbare controlemogelijkheden. Men is echter minder te spreken over het daadwerkelijke gebruik hiervan. Op welke wijze kunnen nieuwe en bestaande mogelijkheden tot kaderstelling en controle naar de mening van betrokkenen beter worden benut?
- Welke factoren zorgen ervoor dat de bestaande mogelijkheden tot kaderstelling en controle onvoldoende worden benut? Ligt dat aan de dominante rolopvatting van raadsleden? Wat is het effect van het vigerende collegemonisme?

## **Literatuur**

- Bakker, J.M., Castenmiller, P. en Smallenbroek, A.J.H. (2000). De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur. In Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (ed.), *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (onderzoeksbijlage)*, Samsom, Alphen aan den Rijn, pp. 5 - 141.
- Denters, B., e.a. (2000). Aan het hoofd der gemeente staat .... een onderzoek naar de werking van het formele gemeentelijke bestuursmodel ten behoeve van de Staatscommissie dualisme en lokale

democratie. In Staatscommissie dualisme en lokale democratie (ed.), *De vernieuwing van de lokale democratie*, Samsom, Alphen aan den Rijn.

Denters, S.A.H. en Jong, H.M. de (1992). *Tussen burger en bestuur: een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten*, CBOO Universiteit Twente, Enschede.

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, Samsom, Alphen aan den Rijn

## NOTEN

<sup>1</sup> In dit artikel gebruiken we vooral gegevens uit de vragenlijst voor raadsleden. De respons bij deze vragen lijst was 70% procent (aantal respondenten 373). De responspercentages voor de vragenlijst voor de politieke en ambtelijke gemeentebestuurders waren 63% (aantal respondenten 174) en bij de lokale opinieleiders 56% (aantal respondenten 304). Het veldwerk van het onderzoek vond plaats in de eerste maanden van 2001 door SGBO, het onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

<sup>2</sup> Basis voor deze clustering en de daarop gebaseerde schaalconstructie vormden de uitkomsten van een principale componentenanalyse en een analyse van de schaalbetrouwbaarheden. Bij delegatie gaat het om een afzonderlijk item. De betrouwbaarheidscoëfficiënt van de maatstaf voor positionele ontvlechting Cronbach's alpha bedraagt 0.47 (drie items); die voor 'meer rechten' 0.60 (twee items) en die voor 'meer faciliteiten' 0.61 (zeven items). Drie maatregelen bleken bij de componentenanalyse 'buiten de boot te vallen': college verschaft raad actief van informatie, raadsleden krijgen meer scholingsmogelijkheden en de raad krijgt de beschikking over meer inzichtelijke financiële informatie.

<sup>3</sup> F-toets,  $F= 18.137$ ;  $p=.00$ .

<sup>4</sup> F-toets,  $F= 3.747$ ;  $p=.05$ .

<sup>5</sup> F-toets; bij het verder faciliteren van de controlefunctie is het verschil tussen collegefracties en oppositieleden niet significant.

<sup>6</sup> F-toetsen; bij positionele ontvlechting:  $F=2.09$ ;  $p=.01$ ; bij competentie-ontvlechting:  $F=1.76$ ;  $p=.03$ .

<sup>7</sup> De bivariate correlatie van de omvang van de gemeente en de gemiddelde steun voor versterking van de controlefunctie is  $R_{xy}=.26$ ;  $p=.00$ .

<sup>8</sup> Door de Staatscommissie in een adem met de controlerende taakstelling ook de kaderstelling beklemtoond. Dat is ook terecht, want zonder kaderstelling is geen controle denkbaar. Maar als het gaat om de bestuurlijke rol is kaderstelling evenzeer van belang. Daarom laten we hier de kaderstelling buiten beschouwing. Naast de genoemde rollen is uiteraard ook de representatieve rol van belang. Deze rol valt buiten het bestek van dit artikel.

<sup>9</sup> Het resultaat van de paired sample t-test was niet significant.

<sup>10</sup> Het beeld verschilt niet wezenlijk tussen de onderzochte gemeenten. Voor elk raadslid is het verschil in de twee ratings bepaald. Tussen de gemeentelijke gemiddelde verschillen bestaan geen significante verschillen.

<sup>11</sup> De samenhang tussen de door raadsleden gepercipieerde invloed van de raad tegenover het college en de vraag of men bestuur als de primaire taak beschouwt (in vergelijking met controle)  $R_{xy}= .14$ ;  $p= .03$ .

<sup>12</sup> De oppositieleden schatten de relatieve invloed op gemiddeld circa 27% (college: 73%), collegefracties zijn gemiddeld iets optimistischer: 35% (college: 65%); F-toets: 17.148,  $p= .00$ . Binnen de raad schat men gemiddeld de invloed van de oppositie op circa 25% (collegefracties: 75%). Deze inschatting verschilt niet tussen beide groepen raadsleden.

<sup>13</sup> Tussen raadsleden van collegefracties en oppositie bestaan in dit opzicht geen significante verschillen.

---

<sup>14</sup> Omdat de basis van de twee-eenheid raadsmeerderheid – college, het politieke akkoord over samenstelling en beleid van het college vormt, is deze vorm van monisme ook wel aangeduid met de term gepolitiseerd monisme (Denters en De Jong 1992).

<sup>15</sup> De basis voor deze schaal is een principale componentenanalyse van bovenstaande vraagpunten. De betrouwbaarheidscoëfficiënt van deze maatstaf, Cronbach's alpha is 0.

<sup>16</sup> F-toets verschil van gemiddelden drie groepen:  $F= 8.78$ ;  $p=.00$ ; F-toets verschil gemiddelden oppositie en collegefracties  $F=35.33$ ;  $p=.00$ .

<sup>17</sup> Het groepsgemiddelde van 5.8 betekent namelijk dat de feitelijke situatie voor 58 procent voldoet aan het ideaaltypische beeld van het collegemonisme (i.e. de maximumscore van 10.0).

<sup>18</sup> De correlaties ( $R_{xy}$ ) zijn respectievelijk  $-.32$  en  $-.40$  (beide significant,  $p = .00$ ).

<sup>19</sup> De correlaties ( $R_{xy}$ ) zijn respectievelijk  $+.19$ ;  $p= .00$ ,  $-.11$ ;  $p= .02$  en  $-.23$ ;  $p= .00$ .

<sup>20</sup> De correlatie tussen de samenhangende maatstaf voor het oordeel over de kwaliteit van de kaderstelling en controle en de maat van het collegemonisme  $R_{xy} = -.30$ ;  $p=.00$ . De samenhangende maatstaf is geconstrueerd op basis van een principale componentenanalyse van vier items betreffende de tevredenheid over de mogelijkheden tot kaderstelling en controle en het gebruik van die mogelijkheden. De betrouwbaarheidscoëfficiënt van deze maatstaf, Cronbach's alpha is 0.78.

<sup>21</sup> F-toets van verschil van gemiddelden,  $F=35.66$ ;  $p = .00$ .