

Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad

Eindrapportage
Project duale gemeenten

Redactie:

prof. dr. S.A.H. Denters (Universiteit Twente)
dr. I.M.A.M. Pröpper (Partners+Pröpper)

Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad

**Eindrapportage
Project duale gemeenten**

Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad

**Eindrapportage
Project duale gemeenten**

Redactie:

prof. dr. S.A.H. Denters (Universiteit Twente)
dr. I.M.A.M. Pröpper (Partners+Pröpper)

Met medewerking van:

dr. P-J. Klok en drs. M. Visser (Universiteit Twente)
drs. B.P.E.A. Litjens; drs. R.J.F. Paulussen en drs. D.A. Steenbeek
(Partners+Pröpper)

Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
Telefax (070) 346 92 01
www.vnguitgeverij.nl

COLOFON

Deze publicatie is een uitgave van de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie. De Vernieuwingsimpuls biedt deze informatie ook aan via zijn website www.vernieuwingsimpuls.nl.

Redactie:

prof. dr. S.A.H. Denters (Universiteit Twente)
dr. I.M.A.M. Pröpper (Partners+Pröpper)

Met medewerking van:

dr. P-J. Klok en drs. M. Visser (Universiteit Twente)
drs. B.P.E.A. Litjens; drs. R.J.F. Paulussen en drs. D.A. Steenbeek (Partners+Pröpper)

Ontwerp omslag:

Martijn van der Nat, Balyon grafische vormgeving bv, Zoeterwoude

THESAURUS VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

Thesaurustermen: dualisme, politiek, gemeentebesturen

ISBN 90 322 7273x

NUGI 823

© VNG Uitgeverij, Den Haag 2002

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in geautomatiseerd gegevensbestanden, of openbaar gebruikt, in ernstige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
Het Project duale gemeenten: opzet en vraagstelling	9
Doelen en maatregelen	9
Wat zijn de resultaten?	10
Is de bestuurscultuur veranderd?	10
Is de bestuurspraktijk veranderd?	11
Wat zijn de succes- en faalfactoren?	12
De lessen	13
1 Project duale gemeenten: vraagstelling en opzet	17
1.1 Vernieuwingsimpuls lokale democratie	17
1.2 De deelnemende gemeenten en hun inzet bij aanvang	18
1.3 Centrale vraagstelling	18
1.4 Centrale begrippen	20
1.5 Onderzoeksopzet	21
2 Veranderingsaanpak	25
2.1 Doelen	25
2.2 Maatregelen	28
2.3 Veranderingsstrategie	30
2.4 Veranderingsproces en uitvoering	31
2.5 Conclusie	35
3 Impressies van resultaten en succesfactoren	37
3.1 Wat is er bereikt?	37
3.2 Wat zijn mogelijke succes- en faalfactoren voor dualisering?	38
3.3 Conclusie	51
4 Veranderingen in de Bestuurscultuur	53
4.1 Steun voor maatregelen tot dualisering	53
4.2 Rolopvattingen (bestuurscultuur)	60
4.2.1 Besturen of controleren	60
4.2.2 De vertegenwoordigende rol van raadsleden	63
4.3 Interactief bestuur	66
4.3.1 Steun voor interactief bestuur	67
4.3.2 Opvattingen over de rol van de raad bij interactief bestuur	68
4.4 Conclusie	70
5 Veranderingen in de Bestuurspraktijk	73
5.1 Monisme en dualisme	73
5.2 Kaderstelling en controle	76
5.3 Kwaliteit van het raadsdebat	78
5.4 Openheid van het college in het raadsdebat	80
5.5 Conclusie	81

6	Conclusies en lessen	83
6.1	Conclusies	83
6.2	Lessen	85
	Aangehaalde literatuur	97

Voorwoord

Democratie en politiek staan volop in de publieke belangstelling. Overal horen we hartenkreten van mensen die politiek willen zonder ‘achterkamertjes’, mét heldere keuzes, duidelijke verschillen tussen politieke partijen, debatten op het scherpst van de snede én met respect voor elkaars mening en persoon.

Dualisering van het gemeentelijk bestuur is bij uitstek bedoeld om democratie en politiek in deze richting te verbeteren. Achttien gemeenten deden mee aan het Project duale gemeenten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. In dit project experimenteerden deze gemeenten met maatregelen om een duale bestuurscultuur en duale bestuurspraktijk bewerkstelligen? Het project ging najaar 2000 van start en liep tot aan de verkiezingen in het voorjaar van 2002.

De relatie tussen gemeentebestuur en samenleving, daar draait het om in dualisme. Dualisering beoogt deze relatie te verbeteren door in het bijzonder de positie van de gemeenteraad te versterken. De gemeenteraad is het politieke orgaan dat de verbindende schakel vormt tussen samenleving en bestuur. Dualisering vraagt dan ook om een politieke profilering voor de gemeenteraad.

Democratie en politiek ‘in dualistische stijl’ vergen een veranderingsproces van jaren. De achttien deelnemers aan het Project duale gemeenten hebben een eerste stap in het veranderingsproces gezet. In een aantal gemeenten zijn concrete en interessante resultaten geboekt en is perspectief op voortzetting van het veranderingsproces in de toekomst.

Het Project duale gemeenten laat op bescheiden wijze zien dat dualisering een positieve bijdrage kan leveren aan een beter functionerende democratie en politiek.

Bas Denters en Igno Pröpper

Samenvatting

Het Project duale gemeenten: opzet en vraagstelling

In het eindrapport Project duale gemeenten brengen we in kaart hoe achttien gemeenten op experimentele wijze inhoud geven aan duale verhoudingen. De gemeenten namen deel aan het Project duale gemeenten in het kader van de *Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie* van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De gemeenten experimenteerden vanaf januari 2001 tot begin 2002 met maatregelen gericht op dualisme. Het experiment ging vooraf aan de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur per 7 maart 2002, waarmee het duale bestel in gemeenten formeel is ingevoerd.

In het experiment was de belangrijkste vraag

Wat zijn de effecten van dualiseringsmaatregelen op een duale bestuurscultuur en een duale bestuurspraktijk?

Doelen en maatregelen

Het overgrote merendeel van de gemeenten heeft concrete doelen van dualisering geformuleerd. Deze doelen gaan over het versterken van het functioneren van de raad en het verbeteren van de kwaliteit van het bestuur. Dit moet uiteindelijk ook effecten in de samenleving hebben, zoals het vergroten van betrokkenheid van burgers bij politiek en bestuur en het versterken van het functioneren van politieke partijen.

Alle gemeenten hebben maatregelen ingezet om de formele verhoudingen tussen raad en college te wijzigen. Alle gemeenten hebben direct gewerkt aan een verandering van de bestuurscultuur, dit laatste alleen al door de werkconferenties in het kader van het project. In deze werkconferenties is vooral aandacht besteed aan de kerntaak en -rollen van raad en college. Niet zo zeer de vragen 'wat gaat er veranderen?' en 'wat moeten we doen?', maar de vraag 'wat *wilt* u veranderen?' staat centraal. Zeven gemeenten hebben maatregelen ingevoerd die direct de bestuurspraktijk raken, onder meer interactief beleid vanuit de raad, training commissievoorzitters en het organiseren van een politiek debat.

Kerntaak van de raad in een duale bestuurspraktijk is politieke sturing geven aan politiek relevante onderwerpen. Kernrollen hierbij zijn volksvertegenwoordigen, kaders stellen en controleren. Tien gemeenten hebben maatregelen ingezet om de raad te laten focussen op zijn kerntaak en kernrollen.

De meeste gemeenten werken toe naar het formuleren van kernmaatregelen of prioriteiten die als inzet van het experiment gelden. Een beperkt deel van deze maatregelen is feitelijk uitgevoerd. Dit hangt onder meer samen met de korte looptijd van het experiment.

Wat zijn de resultaten?

Alle achttien pilot-gemeenten hebben gedurende de looptijd van het project resultaten bereikt.

Schema 1 Mogelijke en gerealiseerde resultaten tijdens de projectperiode voor de 18 PDG-gemeenten

Mogelijke resultaten	Gerealiseerd?		
	Nee	Deels	Ja
Min of meer gemeenschappelijke intentie om concrete verbeteringen te realiseren in bestuurscultuur en bestuurspraktijk.	1	3	14
Min of meer gemeenschappelijke intentie om concrete verbeteringen te realiseren ten opzichte van de samenleving	2	3	13
Feitelijke inzet van een of meer maatregelen gericht op dualisering	1	5	12
Dualisering van de bestuurscultuur: wijziging in rolopvattingen	2	8	8
Dualisering van de bestuurspraktijk: wijzigingen in het handelen	8	3	7
Zichtbare effecten in de samenleving voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven die direct betrokken zijn bij het veranderingsproces van het gemeentebestuur	14	2	2
Zichtbare effecten in de samenleving voor brede lagen van de bevolking	17	1	0

De verwachting is dat voor het bereiken van de meer ingrijpende resultaten (zoals effecten in de samenleving) meer tijd nodig is. De veranderingen van bestuurscultuur en – praktijk is een proces van lange adem. Het is de vraag of de looptijd van het project voldoende is voor de gemeenten om al tot meer ingrijpende resultaten te komen.

Is de bestuurscultuur veranderd?

De bestuurscultuur draait om de *opvattingen* over de rollen van raad en college en over hun onderlinge samenspel. Zijn deze opvattingen als gevolg van het veranderingsproces gewijzigd?

Steun voor maatregelen

Raadsleden staan positiever tegenover de kern van de dualisering: positionele en bevoegdheidsontvlechting. Deze steun is sterk, evenals de steun voor het versterken van de controlefunctie van de raad en de individuele rechten van raadsleden. De verschillen tussen gemeenten zijn afgenomen. Vooral leden van collegefracties hebben hun bezwaren tegen positionele ontvlechting en delegatie laten varen. De verschillen tussen oppositie en collegefracties zijn verminderd, behalve als het gaat om steun voor meer delegatie. De oppositiepartijen zijn hier minder enthousiast over.

Opvattingen over kaderstelling, controle en bestuur

Binnen de beperkte looptijd van het project is het nog gelukt de overwegend bestuurlijk georiënteerde rolopvatting van raadsleden ingrijpend te veranderen. Raadsleden lijken zich nog niet te willen richten op kaderstelling en controle in plaats van op bestuurlijke taken wat in een dualistisch bestuur thuis hoort. Vooral in de collegefracties vinden we nog steeds

veel raadsleden die besturen belangrijker vinden dan controleren. De controlerende rol opvatting blijft bij grotere gemeenten overigens sterker ontwikkeld dan bij kleinere.

Opvattingen over vertegenwoordigende rol

De invulling van de vertegenwoordigende rol door raadsleden is voor verbetering vatbaar. Of we het nu vragen aan lokale opinieleiders, topambtenaren, collegeleden of aan raadsleden zelf: het oordeel over de kwaliteit van dit aspect van het functioneren van raadsleden is overwegend kritisch. Die kritiek noopt tot bezinning op de rol van het raadslid (zie ook kader).

Vooralsnog lijkt dualisering in de PDG-gemeenten geen effect te sorteren op de vertegenwoordigende rol. Raadsleden blijven onverminderd kritisch over hun eigen functioneren als volksvertegenwoordiger. Bovendien is het aantal raadsleden in de onderzoeksperiode dat meer waarde hecht aan contacten met burgers en maatschappelijke organisaties dan aan 'stadhuiscontacten' (met ambtenaren, collegeleden en collega-raadsleden) niet toegenomen.

Interactief bestuur en de rol van de raad

Dualisering impliceert niet noodzakelijk de invoering van interactief bestuur. Niettemin zien we dat bij het begin van het PDG-project vrijwel alle gemeenten zich voornemen naast dualisering via interactief bestuur burgers meer te betrekken bij het gemeentebestuur. Interactief bestuur blijkt vooral positief te worden gewaardeerd zolang het past binnen de representatieve democratie (en dus geen directe democratie met zich mee brengt). De steun voor verdergaande vormen van interactief bestuur, is niet toegenomen. De raadsleden zeggen een dualistische benadering van interactief bestuur te steunen, maar in de praktijk vormt het feitelijk functioneren van kaderstelling en controle nog een knelpunt.

Is de bestuurspraktijk veranderd?

Uitgaande van de beoordeling van de raadsleden van hun eigen situatie (schriftelijke vragenlijst) is de bestuurspraktijk nog niet aantoonbaar veranderd:

De bestuurspraktijk in de PDG-gemeenten kenmerkt zich onverminderd door collegemonisme: het feitelijke primaat in het gemeentebestuur ligt bij het college. In deze vorm van monisme staat de binding van volgzame collegefracties aan een collegeakkoord centraal. De raadsleden zijn nog steeds ontevreden over de manier waarop zij invulling geven aan hun mogelijkheden tot kaderstelling en controle.

De kwaliteit van het raadsdebat en de openheid van het college in de communicatie met de raad zijn niet wezenlijk veranderd.

Observaties in de procesbegeleiding van de gemeenten wijzen toch op een aantal concrete resultaten. In ongeveer de helft van de gemeenten zijn signalen van een duale bestuurspraktijk. De raad concentreert zich meer op het doen van politieke keuzes en het agenderen van politiek relevante onderwerpen. Ook komen er bijvoorbeeld meer kritische vragen richting het college over de uitvoering van het beleid. In een kwart van de gemeenten zijn er

enige effecten in de samenleving zichtbaar voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven die direct betrokken zijn bij het veranderingsproces van het gemeentebestuur.

Hier heeft het PDG-project voorsnog geen verbeteringen opgeleverd. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat in veel PDG-gemeenten slechts een beperkt deel van de beoogde maatregelen werkelijk is geïmplementeerd. Voor een duurzame gedragsverandering is bovendien een verandering van de bestuurscultuur nodig en die heeft pas een eerste aanzet gekregen in het project. Raad en college moeten overtuigd zijn van het nut van dualisme en hun werkwijze in de praktijk aanpassen. Verbetering van de kwaliteit van het bestuur moet urgent blijven. Dualisering krijgt pas blijvende betekenis als het primaat van de raad ook werkelijk wordt gevestigd.

Hierbij tekenen we aan dat diverse pogingen in het verleden om de positie van de raad te versterken zijn mislukt. De veronderstelling van de voorstanders van dualisering is dat dit mede is veroorzaakt door de vermenging van kaderstellen en controlerende aan de ene kant en besturen en uitvoeren aan de andere kant.

De gedachte achter dualisering is daarom dat de raad met het opgeven van de bestuursbevoegdheden juist invloed kan winnen. In deze optiek zou *minder* (bestuurlijke bevoegdheden) leiden tot *meer* (effectieve invloed: door een goed gebruik van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden). 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 het echter wezenlijk dat raden zich bezinnen op hun nieuwe rol en hun mogelijkheden tot kaderstelling en controle en vervolgens deze mogelijkheden ook daadwerkelijk benutten. De wet biedt raadsleden hiertoe formele mogelijkheden. Willen en kunnen raadsleden hiervan ook gebruik maken? Zo niet dan bestaat het risico van het democratische vacuüm: op de machtsuitoefening van het college bestaat dan geen effectieve democratische controle.

Wat zijn de succes- en faalfactoren?

Een aantal factoren heeft bijgedragen aan een perspectief van verbetering op de langere termijn. Dit waren onder andere:

- 1 Het veranderingsproces is extern gericht: het gaat om uiteindelijk om effecten in de samenleving.
- 2 Politieke partijen zijn bij het veranderingsproces betrokken.
- 3 Maatregelen zijn direct gericht op het tot stand brengen van een duale bestuurscultuur en bestuurspraktijk.
- 4 Maatregelen worden in samenhang gezien en vanuit een samenhangende visie.
- 5 De raad heeft zicht op zijn kerntaak: politiek bedrijven in plaats van besturen.
- 6 De raad neemt regie op de eigen situatie.
- 7 Raad en college zijn ambitieus en veranderingsgezind.
- 8 De raad heeft een adequaat beeld van zijn eigen invloed en mogelijkheden.
- 9 Raad en college zijn gericht op een versterking van elkaars positie en functioneren.
- 10 De ambtelijke organisatie is betrokken bij het veranderingsproces en kan onderscheid maken in wat college en raad nodig hebben om goed te kunnen functioneren.

De lessen

Formele dualisering is een middel. Wil dit middel bijdragen tot de gestelde doelen, verbetering van het lokale bestuur en de democratie, dan moet aan bepaalde voorwaarden zijn voldaan. Op basis van het onderzoek en de procesbegeleiding kunnen we vier hoofdlessen formuleren.

Les 1. Dualisering vraagt een heldere grondslag voor de boedelscheiding tussen raad en college. Het onderscheid politieke sturing en controle door de raad en besturen en uitvoeren (regeren) door het college biedt hiervoor een aanknopingspunt

- 1.1 De raad geeft inhoud aan zijn *kerntaak* - het geven van politieke sturing over politiek relevante onderwerpen - via zijn *kernrollen* 'vertegenwoordigen', 'kaders stellen' en 'controleren'.
- 1.2 Ten opzichte van een monistisch stelsel doet de raad in principe hiermee *niets nieuws*. Cruciaal is echter dat de raad besturen en uitvoeren los laat en daarmee in de praktijk de benodigde ruimte creëert om zijn kerntaak en kernrollen feitelijk waar te maken.
- 1.3 Het tot stand brengen van een boedelscheiding tussen raad en college op basis van 'politieke relevantie' biedt een beter houvast dan het criterium 'hoofdpijnen voor de raad en de details voor het college'. Deze laatste sturingsfilosofie biedt in de praktijk weinig soulaas.
Bij een politiek relevant onderwerp speelt een belangenafweging of dilemma waarover de raad moet beslissen en/of zich wil uitspreken. Dit onderwerp leeft in de samenleving en biedt de mogelijkheid van partijpolitieke profilering: er moet wat te kiezen zijn en politieke partijen denken er verschillend over.
- 1.4 Ook 'kleine' onderwerpen kunnen bij uitstek politiek relevant zijn en lenen zich voor behandeling door de raad. De bewijslast voor wat politiek relevant is ligt bij de raad: uiteindelijk bepaalt de meerderheid van de raad of een onderwerp in behandeling wordt genomen. Een raadslid weet desgevraagd met argumenten de politieke relevantie van een betoog of onderwerp te onderbouwen. Voorwaarde voor een goede scheiding tussen raad en college is dan ook dat er een gemeenschappelijk beeld is over de richtlijnen voor politieke relevantie.
- 1.5 Cruciaal voor effectieve politieke sturing is de kaderstellende rol. Hiermee ontwikkelt de raad de vaardigheid om in een vroeg stadium een politieke lijn te bepalen, kaders te stellen of politieke opdrachten aan het college te formuleren met voldoende ruimte voor een slagvaardig optreden door het college.
- 1.6 Cruciaal voor een versterking van de positie van de raad is het stellen van prioriteiten. Effectieve politieke sturing vergt dat de raad zicht heeft op onderwerpen die er echt toe doen en waarover de raad als politiek orgaan uitsluitend moet geven. Dit betekent per definitie ook het ontwikkelen van een vaardigheid om zaken los te laten. Alles doen is niets doen, ofwel: een ongelijke strijd tussen de beperkte tijd en capaciteit van raad en griffie ten opzichte van een 'full time' functionerend college en een omvangrijke ambtelijke organisatie.

Les 2. 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

- 2.1 Dualisering is niet alleen een interne zaak louter gericht op het samenspel tussen college en raad, maar is voorwaarde voor een gezamenlijk streven naar een beter optreden naar buiten toe. In het proces van visievorming is speciale aandacht nodig voor de verhouding van de raad ten opzichte van de lokale samenleving.
- 2.2 In het proces van visievorming wordt de samenleving nadrukkelijk betrokken. Daarbij kan het gaan om politieke partijen, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.
- 2.3 De raad stelt doelen ten aanzien van 'het functioneren van de raad', de 'kwaliteit van het bestuur' (raad, college en ambtelijke organisatie) en 'effecten in de samenleving'.
- 2.4 De raad stemt de inzet van instrumenten en maatregelen af op gestelde doelen en niet omgekeerd. Geïsoleerde maatregelen zonder visie werken niet of zelfs averechts.
- 2.5 Instrumenten en maatregelen zijn niet alleen gericht op de formele structuur ('papier'), maar ook op het bereiken van veranderingen in de bestuurscultuur (het denken). Nog belangrijker is de bestuurspraktijk (het doen, ofwel de feitelijke interactie tussen raad, college (ambtelijke organisatie) en samenleving).
- 2.6 Onderdeel van de visie van de raad vormt een gewenst streefprofiel van de raad ten aanzien van zijn kerntaak en kernrollen (les 1).
 - Bijzondere aandacht vergt een visie op het fundament van de drie kernrollen: de vertegenwoordigende rol. De raad maakt inzichtelijk wat de kern van deze rol is en welke bijdrage interactief beleid door de raad en burgerparticipatie hieraan kunnen leveren. Een bezinning op de rol van de raad bij interactieve processen is bevorderlijk voor de sturing en het verloop van deze interactieve processen.
 - De raad ontwikkelt een visie op de kwaliteitseisen waaraan kaders en het proces van kaderstelling moeten voldoen.
 - De raad vormt ten slotte visie op het ogenschijnlijke 'sluitstuk' van de drie kernrollen, de controlerende rol. De visie bestaat minimaal daaruit, dat de controlerende rol juist een bijdrage levert aan de twee andere kernrollen', is gericht op evalueren en leren en niet ontaardt in afrekenen en beschadigen ('een permanente bijltjesdag van vogelvrij verklaarde collegeleden').
- 2.7 Dualisering vraagt een visie op het samenspel tussen raad en college. Raad en college zijn gericht op het versterken van elkaars positie en functioneren om gezamenlijk bij te dragen aan een verbetering van de kwaliteit van het bestuur en daarmee ook van het optreden van het gemeentebestuur naar de samenleving toe. Dualisering is geen inzet voor een loopgravenoorlog, noch een 'zero sum game' waarbij de invloed van de een ten koste gaat van de invloed van de andere.
- 2.8 Dualisering vraagt een visie op het functioneren van de ambtelijke organisatie. Afhankelijk van de wijze waarop gemeenten dualisering invullen, kan het functioneren van de ambtelijke organisatie fundamenteel veranderen. Een visie is nodig over ambtelijke loyaliteit en aansturing bij meervoudig leiderschap. Wenselijk is ook een visie over een adequate en efficiënte inzet van ambtelijke ondersteuning aan zowel raad als college.

Les 3: De raad neemt regie op het veranderingsproces dat in de kern is gericht op een verbetering en versterking van het eigen functioneren

- 3.1 De raad oefent regie op het veranderingsproces uit in samenspel met het college. Dit kan bijvoorbeeld via een stuur-, werk-, of projectgroep of een commissie Algemene en Bestuurlijke Zaken.
- 3.2 De raad is ambitieus en wil daadwerkelijk zaken veranderen. Een plichtmatig 'moeten voldoen' aan de vereisten die de wet stelt vormt onvoldoende voorwaarde voor werkelijke veranderingen in de bestuurscultuur en bestuurspraktijk.
- 3.3 Het veranderingsproces grijpt diep in op bestaande gewoonten en werkwijzen. Dit vergt het vrijmaken van tijd en energie alsook het vasthouden en richten van de aandacht op het bereiken van gestelde doelen (les 2).
- 3.4 De raad heeft een reëel zicht op de eigen invloed (smogelijkheden): overschatting van de eigen invloed leidt tot angst om (feitelijk niet bestaande) invloed te verliezen, onderschatting juist tot berusting in een niet optimale situatie die onveranderbaar lijkt.
- 3.5 Het welslagen van het veranderingsproces vergt 'kwaliteit van de raad', dat wil zeggen een actieve houding en de wil tot investeren in eigen kwaliteit alsook regelmatige reflectie op het eigen functioneren.
- 3.6 In aanvulling op de regierol van de raad is de steun van een sterke burgemeester met visie en inzet voor het veranderingsproces onontbeerlijk
- 3.7 Ambtelijke ondersteuning in het veranderingsproces is essentieel. Een invulling van de griffiefunctie van voldoende kwalitatief niveau kan bijdragen aan de visie-ontwikkeling en voortgang in het veranderingsproces. Belangrijke aandachtspunten zijn de wijze waarop raad de (vertegenwoordigende,) kaderstellende en controlerende rol vervult en de manier waarop deze rollen ambtelijk kunnen worden ondersteund.

Les 4: Neem kennis van mogelijke valkuilen van dualisering en tref maatregelen om deze te voorkomen

Deze valkuilen zijn:

- Er ontstaat een 'democratisch gat' omdat de raad er onvoldoende in slaagt de volksvertegenwoordigende rol in te vullen, terwijl de wethouder na de wetswijziging volksvertegenwoordiger af is (de wethouder is dan een politiek benoemd bestuurder).
- De raad weet de rol van volksvertegenwoordiger niet adequaat te vervullen en is prooi voor populisme of kan bepaalde signalen alleen negeren of taboe verklaren.
- De raad verwacht kaders stellen met uitvoeren.
- De raad blijft steken in veel praten, denken en het ontwikkelen van visies op dualisme en bestuurlijke vernieuwing.
- De raad durft niet te investeren in eigen kwaliteit.
- Controle door de raad is louter gericht op afrekenen en gaat ten koste van leren.
- Raad en college werken elkaar louter tegen.
- De burgemeester kan verschillende rollen niet verenigen (besturen, control-functie, procesbegeleiding).
- Wethouders functioneren louter technisch en verdringen de ambtelijk directeur van zijn/haar plek.
- De ambtelijke organisatie raakt in een loyaliteitsconflict (raad versus college).

- **Ambtelijke onderdelen werkend voor raad en college werken elkaar tegen.**

1 Project duale gemeenten: vraagstelling en opzet

S.A.H. Denters en I.M.A.M. Pröpper

1.1 Vernieuwingsimpuls lokale democratie

Dualisering gaat in essentie om een andere manier van werken: de gemeenteraad richt zich op vertegenwoordigen, kaders stellen en controleren en het college van burgemeester en wethouders legt zich toe op besturen en uitvoeren (regeren). De centrale grondslag voor de 'boedelscheiding' tussen raad en college is die tussen politieke sturing en controle (raad) en besturen (college). Wil er in de bestuurspraktijk ook werkelijk sprake zijn van dualisering, dan moet het onderscheid tussen politiek en bestuur helder zijn. Tal van vragen komen dan naar voren. Wat zijn politiek relevante thema's. Wanneer gaat kaders stellen over? Zijn hiervoor algemene richtlijnen te geven? Hangt dit van geval tot geval af? Wie bepaalt het onderscheid? Hoe gaat het precies in de praktijk: hoe verloopt de feitelijke wisselwerking tussen raad en college als de raad politieke sturing geeft en het college bestuurt?

In dit onderzoek brengen we in kaart hoe diverse gemeenten op experimentele basis inhoud geven aan meer duale verhoudingen. Daarbij zullen we zien hoe gemeenten in de praktijk zijn omgegaan met dergelijke vraagstukken. De onderzoeksgemeenten zijn de deelnemers aan het Project duale gemeenten in het kader van de *Vernieuwingsimpuls lokale democratie* van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. In dit Project duale gemeenten experimenteren achttien gemeenten van januari 2001 tot begin 2002 met maatregelen gericht op dualisme. Het experiment ging vooraf aan de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur per 7 maart 2002 waarmee het duale bestel in gemeenten formeel is ingevoerd.

In het Project duale gemeenten staan vier thema's centraal:

- 1 ontvlechting tussen gemeenteraad en college;
- 2 publieke verantwoording;
- 3 burgerparticipatie en interactief beleid;
- 4 functioneren van politieke partijen.

De bedoeling van het experiment is na te gaan welke maatregelen onder gegeven omstandigheden wel en niet werken. De maatregelen vormen, samen met de doelstellingen, de strategie en de uitvoering *een veranderingsaanpak* van de bestuurscultuur en de bestuurspraktijk (dualisme) met het oog op een beter functionerende lokale democratie. Iedere gemeente is uniek. Iedere gemeente ontwikkelt ook op grond van de eigen specifieke bestuursituatie in eigen tempo doelen (visie) en maatregelen in dit veranderingsproces. Elke gemeente leert op eigen wijze van de toepassing van de maatregelen.

1.2 De deelnemende gemeenten en hun inzet bij aanvang

Achttien gemeenten hebben deelgenomen aan het Project duale gemeenten. Bij de selectie van deze gemeenten hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- gemeentegrootte en regionale spreiding;
- veranderingsbereidheid;
- de vernieuwingsfase waarin de gemeente zich bevindt;
- spreiding over de thema's van de vernieuwingsimpuls (ontvlechting raad en college, publieke verantwoording, burgerparticipatie/interactief beleid en functioneren politieke partijen).¹

Bij aanvang heeft elke gemeente aangegeven welke thema's uit de *Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie* centraal staat. In elke gemeente is op een bepaalde manier sprake van een herijking van de relatie tussen raad en college (ontvlechting). Daarnaast bestonden in bijna alle achttien gemeenten ook plannen om te experimenteren met nieuwe vormen van burgerparticipatie en interactief beleid.

Tabel 1.1 Deelnemende gemeenten en thema's uit de *Vernieuwingsimpuls lokale democratie*

Deelnemende gemeenten	Thema's uit Vernieuwingsimpuls
Amersfoort, Dordrecht, Emmen, Haren, Helden, Staphorst, Veendam	– Ontvlechting raad en college – Burgerparticipatie/interactief beleid
De Bilt, Tholen, Weststellingwerf, Zeist	– Primair burgerparticipatie/interactief beleid – Secundair ontvlechting raad en college
Almere, Roermond, Schermer	– Ontvlechting raad en college – Burgerparticipatie/interactief beleid – Publieke verantwoording
Eibergen, Lochem en Roosendaal	– Ontvlechting raad en college – Burgerparticipatie/interactief beleid – Functioneren politieke partijen
Berkel en Rodenrijs	– Ontvlechting raad en college – Functioneren politieke partijen

1.3 Centrale vraagstelling

Om de ervaringen van gemeenten onderling te kunnen vergelijken en algemene lessen te formuleren, bespreken we alle achttien gemeenten aan de hand van één centrale vraagstelling en een gemeenschappelijk model van evaluatie.

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt:

- 1 Wat zijn de maatregelen en veranderingsstrategie gericht op dualisering?

¹ Zie VNG, brief 28 juli 2000 over Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie.

- 2 Hoe verloopt het veranderingsproces en in welke mate zijn voorgenomen maatregelen ook werkelijk ingevoerd?
- 3 Wat zijn de effecten van de ingezette maatregelen en veranderingsstrategie op het dualisme in bestuurscultuur en bestuurspraktijk?
- 4 Wat zijn (op termijn) de effecten van dualisering voor de kwaliteit van het bestuur en voor de samenleving?
- 5 Wat zijn de succes- en faalfactoren, onderverdeeld in factoren die betrekking hebben op:
 - de maatregelen en veranderingsstrategieën: de keuze, de precieze inhoud en de vormgeving daarvan;
 - het proces van invoering van deze maatregelen en veranderingsstrategieën;
 - situationele omstandigheden (specifieke kenmerken van de gemeente en van de omgeving)?
- 6 Welke lessen kunnen worden getrokken?

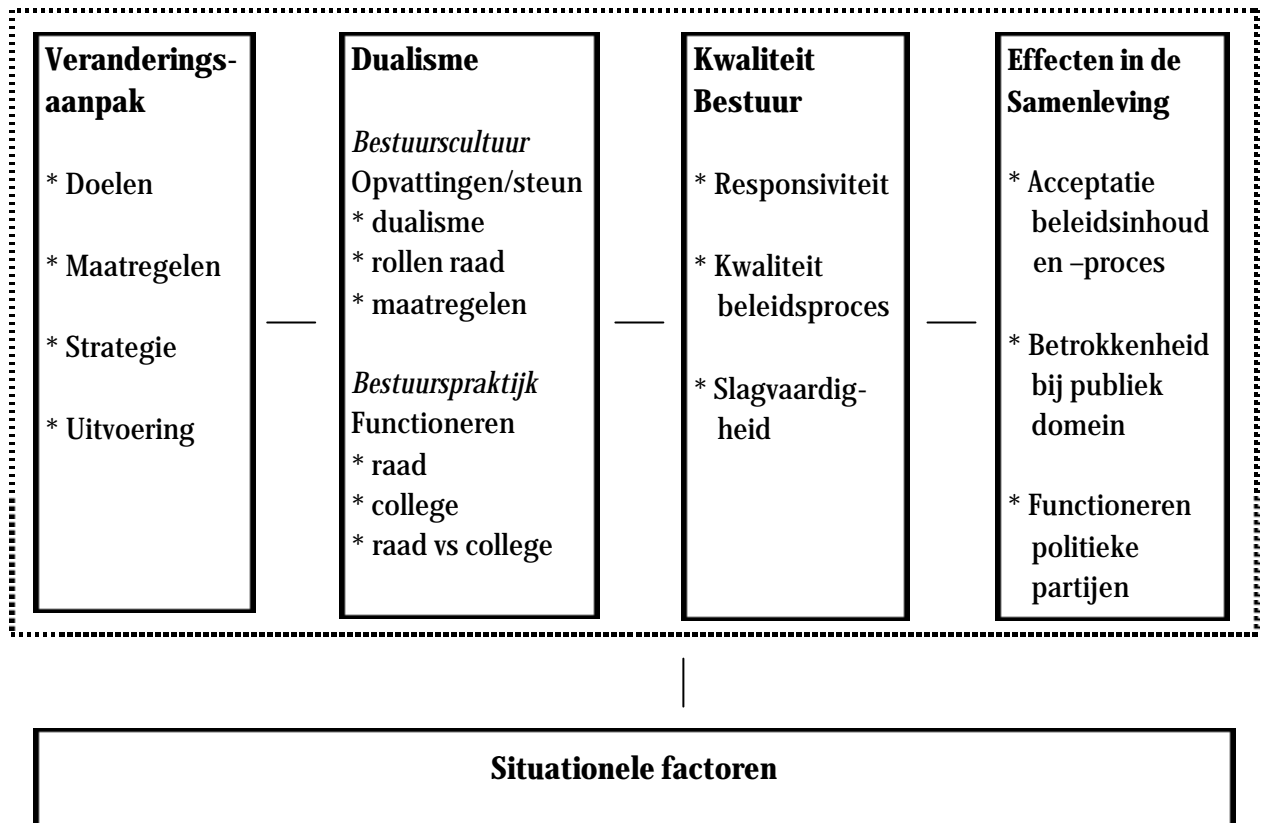
Het experiment liep van november 2000 tot maart 2002. Het proces van dualisering is ingrijpend van aard en vergt een aanpassing van diepgewortelde opvattingen en werkwijzen. We verwachten dat concrete resultaten, in het bijzonder ook de resultaten richting de lokale samenleving, pas na langere tijd zichtbaar zullen zijn. Het veranderingsproces zal eerder vijf tot tien jaar bestrijken dan een tot twee jaar. Dit onderzoek heeft dan ook vooral het karakter van een tussenevaluatie. We kijken vooral naar de zichtbare effecten in de bestuurscultuur.

Ook zal in dit verslag aandacht worden besteed aan aspecten van de bestuurspraktijk die binnen het krappe tijdsbestek van het pilotproject zichtbaar kunnen optreden. In dit verslag blijft de vierde onderzoeksvraag goeddeels buiten beschouwing, namelijk de vraag naar de effecten op kwaliteit van het bestuur en op de samenleving. Voor zover dualisering dergelijke effecten al heeft, is het niet aannemelijk dat deze zich op korte termijn manifesteren. Wel is het onderzoek zodanig ingericht dat op een nader te bepalen tijdstip alsnog een meting van de kwaliteitseffecten mogelijk is. De vraagstelling illustreren we aan de hand van het evaluatiemodel zoals afgebeeld in afbeelding 1.1.

De mogelijke resultaten zijn als volgt te concretiseren:

- 1 Min of meer gemeenschappelijke intentie om concrete verbeteringen te realiseren in bestuurscultuur en bestuurspraktijk.
- 2 Min of meer gemeenschappelijke intentie om concrete verbeteringen te realiseren ten opzichte van de samenleving.
- 3 Feitelijke inzet van een of meer maatregelen gericht op dualisering.
- 4 Dualisering van de bestuurscultuur: wijziging in rolopvattingen.
- 5 Dualisering van de bestuurspraktijk: wijzigingen in het handelen.
- 6 Zichtbare effecten in de samenleving voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven die direct betrokken zijn bij het veranderingsproces van het gemeentebestuur.
- 7 Zichtbare effecten in de samenleving voor brede lagen van de bevolking.

Afbeelding 1.1 Evaluatiemodel in het onderzoek



1.4 Centrale begrippen

In het Project duale gemeenten is ‘dualisme’ uiteraard het kernbegrip. *Dualisme* in het gemeentebestuur in enge zin is te omschrijven als een scheiding tussen raad en college naar samenstelling en bevoegdheden (formele structuur), (rol)opvattingen (cultuur) én feitelijk handelen (praktijk).

In de procesbegeleiding is ook een bredere definitie gehanteerd waarbij het gaat om een scheiding:

- langs de lijn politieke sturing en controle (raad) versus besturen en uitvoeren (college);
- gericht op een vruchtbare wisselwerking tussen raad en college ter vergroting van de kwaliteit van het gemeentebestuur.²

Uit de definitie blijkt dat dualisme in drie delen uiteenvalt.

Dualisme in de *formele structuur* gaat over de ‘ontvlechting’ tussen raad en college, dat wil zeggen de formele verdeling van taken en bevoegdheden. Dualisme in de *bestuurscultuur* duidt op opvattingen over de rollen van raad en college en over hun onderlinge samenspel. Dualisme in de *bestuurspraktijk* gaat over het feitelijk handelen en de feitelijke wisselwerking tussen raad en college. Een duale bestuurspraktijk heeft de volgende kenmerken:

² Vergelijk Pröpper, I.M.A.M., en D.A. Steenbeek, Dualisering in dienst van de lokale democratie, in: *Openbaar Bestuur*, 10, 5, 2000. 5-9.

- 1 een heldere taakverdeling tussen raad en college;
- 2 evenwichtige verdeling van invloed tussen raad en college;
- 3 een onafhankelijke stellingname van raad en college;
- 4 raad en college vormen elk een zekere eenheid en treden als zodanig elkaar tegemoet.³

In de definitie is politieke sturing en controle versus besturen en uitvoeren de grondslag voor de scheiding tussen raad en college. Politieke sturing betekent dat de raad lijnen uitzet en beleidskaders stelt voor de politiek relevante zaken. Hierbij past een werkwijze van de raad die ruimte biedt voor een open raadsdebat waarin raadsleden politieke strijdpunten helder voor het voetlicht brengen.

De term besturen duidt op 'regeren', beheren en uitvoeren (implementeren).

Dualisme staat niet voor tweedracht of tweespalt tussen raad en college, maar voor een heldere profilering en een vruchtbare wisselwerking, zodat het gemeentebestuur als geheel (raad, college en ambtelijke organisatie) beter voor de dag komt.

Maatregelen zijn middelen om via de formele structuur, de cultuur of andere werkwijzen in de praktijk bepaalde doelen te realiseren. Een *veranderingsstrategie* is te zien als een samenhangend pakket aan maatregelen die vanuit een bepaalde inhoudelijke visie en/of een bepaalde visie op het veranderingsproces worden ingezet.

Onder de *kwaliteit van het bestuur* (raad, college, ambtelijke organisatie) verstaan we in deze evaluatie:

- de responsiviteit van het bestuur;
- de slagvaardigheid van het bestuur;
- de kwaliteit van het beleidsproces (transparantie, zorgvuldige en adequate politieke afweging, doelgerichtheid en consistentie).

De *effecten in de lokale samenleving*, waar het uiteindelijk om te doen is, zijn onder meer de acceptatie van de beleidsinhoud en van het beleidsproces, de betrokkenheid van burgers bij het publieke domein en het functioneren van politieke partijen.

Situationele factoren zijn specifieke omstandigheden die de totstandkoming en keuze, de uitvoering en de effecten van maatregelen beïnvloeden.

1.5 Onderzoekopzet

Quasi-experiment en vergelijkende case-studie

Het onderzoek kan worden gezien als een spontaan quasi-experiment met voor- en naming en tegelijkertijd als een vergelijkende case-studie. Het is een 'spontaan' experiment omdat de gemeenten zelf een belangrijke stem hebben bij de vraag óf men maatregelen neemt (en deelneemt aan het 'experiment') en zo ja, welke maatregelen men neemt. Daardoor is de controle van de onderzoekers op de maatregelen ('treatment') beperkt. Dit laatste is nodig voor een gecontroleerd experiment. Het onderzoek betreft tevens een quasi-

³ Zie Pröpper en Steenbeek, 2000.

experiment omdat het effect van maatregelen niet kan worden vastgesteld via de vergelijking van een 'at random' samengestelde experiment- en controlegroep.

Deze opzet beperkt de mogelijkheden harde uitspraken te doen over de effecten van de genomen maatregelen.

Deze beperkingen kunnen deels worden ondervangen door twee andere kenmerken van het onderzoek. In de eerste plaats betreft het onderzoek een aantal casestudies. De beperking tot een aantal gemeenten maakt het mogelijk diepteonderzoek te doen waarbij gebruik wordt gemaakt van diverse bronnen (schriftelijk materiaal, schriftelijke enquêtes, interviews en observatie). In het kader van een dergelijk diepteonderzoek is het veelal mogelijk om oorzaak-gevolg-ketens plausibel te maken, waardoor het trekken van conclusies over causale effecten toch verantwoord is.

In de tweede plaats kan het onderzoek worden getypeerd als een vergelijkende casestudie. We bestuderen namelijk de eerste zichtbare effecten van een veranderingsaanpak in achttien gemeenten. Vergelijking van deze cases wordt mogelijk door het hanteren van één conceptueel en theoretisch kader. De systematische vergelijking tussen gemeenten die een verschillende veranderingsaanpak doorvoeren, kan aanvullend materiaal verschaffen om, met de nodige voorzichtigheid, conclusies over de effecten van maatregelen en veranderingsstrategieën te trekken.

Methoden van dataverzameling

De te verzamelen gegevens zijn deels kwantitatief en deels kwalitatief van karakter.

Op twee momenten zijn door middel van een schriftelijke vragenlijst systematisch kwantitatieve gegevens verzameld:

- a Eerste meting (januari 2001/maart 2001). Bij deze meting is de beginsituatie in de gemeenten vastgesteld. Tevens is materiaal verzameld dat op een later tijdstip kan worden gebruikt als basis om de effecten op de bestuurskwaliteit en de maatschappelijke effecten te bepalen. Voor zover van toepassing wordt tevens beschreven welke maatregelen reeds zijn genomen en de mate waarin deze maatregelen ook werkelijk zijn uitgevoerd. Bij deze eerste meting zijn niet alleen raadsleden, maar ook bestuurders, ambtenaren en lokale opinieleiders ondervraagd.
- b Tweede meting (december 2001/januari 2002). In afwijking van de aanvankelijke onderzoeksopzet zijn hier niet alle aspecten die in de eerste meting aan de orde kwamen meegenomen. De nadruk in deze tweede meting ligt op de culturele aspecten van dualisering: mogelijke veranderingen in de opvattingen van de raadsleden. Daarom zijn in deze tweede meting alleen raadsleden onderzocht. Wel zijn opvattingen van raadsleden over hun verhouding tot het college en de praktijk van het raadsdebat gemeten. Gezien het tijdsbestek van het pilot-project is het onwaarschijnlijk dat verder gelegen effecten (op de bestuurspraktijk, de bestuurskwaliteit of de samenleving) zichtbaar worden.

In aanvulling op het materiaal uit de schriftelijke vragenlijst is ook systematisch kwalitatieve informatie verzameld tijdens de procesbegeleiding. Het betreft hier onder meer informatie op basis van:

- Analyse van schriftelijk materiaal, onder meer nota's gericht op bestuurlijke vernieuwing, op veranderingstrajecten of op dezelfde of vergelijkbare maatregelen uit de Ver-

nieuwingsimpuls e.d., evaluaties van functioneren van het gemeentebestuur en verslagen van vergaderingen en besprekingen.

- Interviews met een beperkt aantal personen (raadsleden, leden van het college van burgemeester en wethouders, ambtenaren en sleutelpersonen in de lokale samenleving).
- Observatie van groepsprocessen, onder meer in werkconferenties en groepsgesprekken.

Verantwoording van de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek

De respons van raadsleden bij de eerste meting was vrij hoog, met 70% (totaal aantal respondenten 373). Bij bestuurders en topambtenaren bedroeg de respons 63% (totaal aantal 174), bij lokale opinieliders 56% (totaal aantal 304). Deze responspercentages zijn bevredigend. Bij raadsleden en bestuurders zijn alle respondenten uit de populatie benaderd, bij topambtenaren zijn alle gemeentesecretarissen en directeurs van diensten benaderd. Opinieliders uit de samenleving zijn mensen uit het verenigingsleven, instellingen, bedrijfsleven en lokale pers.

De respons van raadsleden bij de tweede meting was met bijna 40% aanzienlijk lager dan bij de eerste meting. Dit zou het gevolg kunnen zijn van de periode waarin de respons moest plaatsvinden (vakantie rond de jaarwisseling, drukke werkzaamheden in verband met de naderende verkiezingen) of van verminderde interesse (door een 'overkill' aan aandacht voor dualisme of doordat verschillende raadsleden inmiddels wisten dat ze niet opnieuw in de raad zouden komen). Een dergelijk lage respons is problematisch indien zij het gevolg is van selectie die samenhangt met de opvattingen van raadsleden over het te beschrijven verschijnsel. Indien bijvoorbeeld vooral voor- of tegenstanders van dualisme zouden reageren, dan zou de tweede meting geen goede weergave van de werkelijke opvattingen te zien geven. We hebben het optreden van dergelijke selectieprocessen onderzocht door de opvattingen op alle centrale variabelen van de groep respondenten die bij beide metingen hebben gereageerd te vergelijken met de opvattingen van de respondenten die alleen de eerste keer hebben gereageerd. De opvattingen van de 'uitvallers' (respondenten die alleen aan de eerste meting deelnamen) bleken niet significant te verschillen van de opvattingen van de raadsleden die aan beide metingen hebben deelgenomen. Van selectieve respons was dus geen sprake. De beperkte respons bij de tweede meting levert wel problemen op bij de analyse van veranderingen in opvattingen in de verschillende gemeenten. Het beperkte aantal respondenten (gemiddeld minder dan 10 per gemeente) maakt het weinig zinvol om gemiddelde scores van afzonderlijke gemeenten te vergelijken, omdat (veranderingen in) de opvattingen van enkele respondenten grote gevolgen voor de gemiddelde scores kunnen hebben. Daarom is er voor gekozen om op het niveau van gemeenten vooral te kijken naar aantallen respondenten bij wie opvattingen zijn veranderd, zodat meteen zichtbaar is om welke (beperkte) aantallen het gaat.

Bij de analyse van de resultaten, met name bij het onderzoek naar het al dan niet optreden van veranderingen, is op twee manieren te werk gegaan. Enerzijds zijn gemiddelde scores op de variabelen bij de eerste en de tweede meting weergegeven. Dit geeft weer hoe in de PDG-gemeenten in beide metingen over de beschreven verschijnselen wordt gedacht. Voor de statistische toetsen voor het vaststellen van veranderingen in opvattingen is echter ge-

bruik gemaakt van de respondenten die aan beide metingen hebben deelgenomen. Dit geeft een zuiverder beeld van het optreden van verandering in opvattingen, aangezien per definitie onduidelijk is wat er is gebeurd met de opvattingen van de respondenten die niet hebben gereageerd bij de tweede meting. Bovendien wordt voorkomen dat eventueel toch opgetreden selectieve respons (hoe beperkt ook, zie hierboven), bijdraagt aan verschillen in gemiddelde scores tussen beide metingen.

2 Veranderingsaanpak

B.P.E.A. Litjens en I.M.A.M. Pröpper

2.1 Doelen

Dualisme is een middel: het is de vraag aan welke doelen dit middel kan en moet bijdragen.

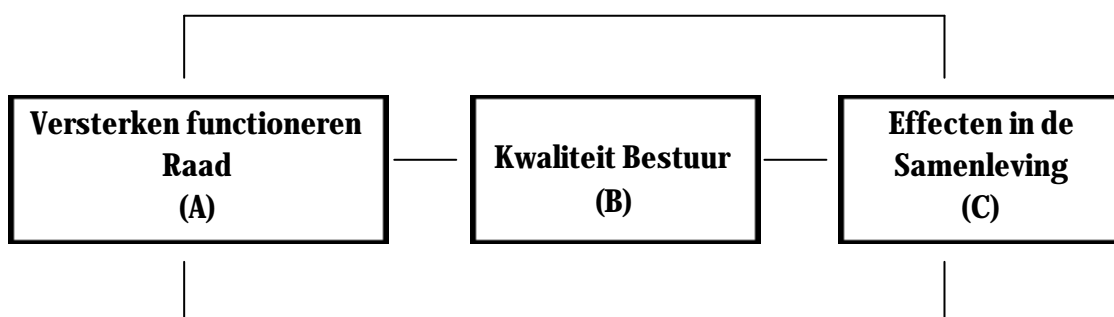
In zeker 16 van de 18 gemeenten is al voorafgaande aan het Project duale gemeenten een traject van dualisering / bestuurlijke vernieuwing gestart. Het valt op dat gemeenten in het algemeen weinig aandacht besteden aan het uitwerken van de doelen die zij met dualisering beogen.

Globaal gaat het om het versterken van de positie van de raad, het dichten van de kloof tussen bestuur en samenleving en het vergroten van betrokkenheid van burgers bij politiek en bestuur.

In het begeleidingstraject is het gelukt om in 15 van de 18 gemeenten in een werkconferentie aandacht te richten op de doelen die men met behulp van dualisering of bestuurlijke vernieuwing beoogt.

Doelen rondom dualisering / bestuurlijke vernieuwing kunnen worden geordend aan de hand van drie punten, namelijk functioneren van de raad, de kwaliteit van het bestuur en het bereiken van effecten in de samenleving (zie onderstaande afbeelding).

Afbeelding 2.1 Ordening van doelen ten aanzien van dualisering / bestuurlijke vernieuwing



Zonder uitputtend te zijn geven we een overzicht van doelen die raads- en collegeleden in de diverse gemeenten ten aanzien van dualisering en bestuurlijke vernieuwing stellen:

A VERSTERKEN FUNCTIONEREN RAAD

- Versterken van de drie kernrollen: vertegenwoordigen (inclusief agenda stellen), kaders stellen en controleren. In een van de gemeenten wordt het versterken van de ver-

tegenwoordigende rol als volgt geconcretiseerd: meer voeding met de samenleving, maar als raadslid niet laten opjagen door de burger (raadslid geen verlengstuk van individuele klachten, wensen en belangen).

- Beperken van het tijdsbeslag voor raadsleden.
- Een goede prioritering in tijdsbesteding en het radicaal loslaten van uitvoeren en meebesturen.
- Raad moet discussiëren en besluiten over de principiële zaken.
- Versterken partijpolitieke profilering in raadsdebatten. / Beter articuleren van verschillende visies in de raad om kleurloosheid van de politiek te voorkomen. / Een (kordate) raad, die durft te kiezen in lastige kwesties.
- Sturen op hoofdlijnen (politiek relevante zaken): ‘de raad moet commanderen en contracteren (opdracht aan college), alsmede controleren en corrigeren’.
- Meer invloed voor de raad / evenwichtige verdeling van invloed raad en college.
- Vroegtijdige en actieve betrokkenheid van de raad bij interactief beleid.
- Vaker procesmatige sturing door de raad via proceskaders.
- Een meer initiërende rol door raad.

B Kwaliteit Bestuur

- Transparante, duidelijke procedures, inzicht in afwegingsproces, duidelijk onderscheid tussen verantwoordelijkheid van raad, college en ambtelijke organisatie.
- Kwalitatief goede besluitvorming.
- Een daadkrachtig en slagvaardig gemeentebestuur / het college moet op basis van deugdelijke kaders van de raad slagvaardig kunnen besturen en moet niet steeds aanvullend mandaat hoeven vragen voor iedere ‘hobbel’ die zich voordoet.
- Een open, benaderbaar en responsief bestuur (meer willen luisteren). Dit kan betekenen dat er meer met alternatieven naar burgers wordt gegaan waaruit zij ook werkelijk kunnen kiezen.
- Een consistent bestuur.
- Een bestuur dat meer dan nu publieke verantwoording aflegt.
- Integrale afweging op basis van heldere doelen en goed inzicht in de feitelijke omstandigheden.
- Raad, college en ambtelijke organisatie hebben meer aandacht voor doelen, resultaten en consequenties van beleid.
- Verantwoordelijkheid nemen voor de principiële zaken waar gemeentebestuur over gaat. Of, gezaghebbende beslissingen nemen: waar nodig knopen doorhakken en niet alle belanghebbenden naar de mond praten.
- Optimaliseren bedrijfsvoering / financiële functie.
- Formuleren heldere beleidsdoelen en op basis daarvan sturen.
- Vergroting samenhang tussen missie, doelstelling en uitvoering van beleid.
- Voldoen aan kwaliteitseisen interactief beleidsproces.
- Beleid ook afstemmen op weerbare groepen die in inspraak en interactieve bijeenkomsten niet of onvoldoende hun stem kunnen laten horen.

C EFFECTEN IN DE SAMENLEVING

- Versterking van het functioneren van de democratie.
- De politieke discussie vindt meer plaats buiten het stadhuis en is geen statisch overleg in saaie vergaderzalen.
- Grotere betrokkenheid van mensen bij de politiek en de publieke zaak. Dit komt tot uitdrukking in de politieke participatie van mensen en hun bijdrage aan de publieke zaak. / Burgers dragen bij aan publieke zaak en creëren randvoorwaarden voor goed werkend bestuur.
- Burgers ervaren: ‘Dit is mijn beleid, dit is mijn gemeenteraad’ / Doorbreken van het ‘ze-doen-maar-‘gevoel bij burgers over het gemeentebestuur.
- Mensen begrijpen waarom en door wie, welke besluiten genomen worden.
- Mensen ervaren dat zij deel uit maken van de samenleving en dat dit verplichtingen met zich mee brengt tot het leveren van een eigen inbreng.
- Burgers zijn betrokken en spreken in op basis van kennis van zaken.
- Burgers hebben begrip en vormen draagvlak voor beslissingen.
- Burgers hebben meer interesse voor (partij)politiek / Burgers meer motiveren mee te doen aan de politiek.
- Burgers weten dat politici en bestuurders naar hen luisteren, ook al krijgen ze niet hun zin.
- Meer duidelijkheid bij burgers over wat ze van interactief beleid en hun betrokkenheid daarbij kunnen verwachten.
- Actieve en betrokken politieke partijen die het politieke proces organiseren.
- Verbetering rekrutering van raadsleden.

In 15 van de 18 gemeenten zijn deze doelstellingen min of meer gemeenschappelijk gemaakt in een werkconferentie. In tabel 2.1 staat weergegeven hoe vaak welke doelstellingen expliciet naar voren komen.

Tabel 2.1 Doelen van dualisme en dualisering (in 15 van de 18 gemeenten)

Doelen	Aantal gemeenten
Functioneren van de raad	
Versterken van de drie kernrollen: vertegenwoordigen, kaders stellen en controleren	15
Afzien van besturen /uitvoeren	12
Kwaliteit van raadsdebat	12
Tijdsbesteding raadsleden beperken en meer richten op kerntaak	5
Overige doelen ten aanzien van het functioneren van raadsleden	5
Kwaliteit bestuur	
Responsiviteit van het bestuur vergroten	6
Kwaliteit beleidsproces (transparantie, zorgvuldige afweging en besluitvorming, consistentie en doelgerichtheid)	13
Slagvaardigheid van het bestuur vergroten	11
Overige doelen ten aanzien van kwaliteit bestuur	9
Effecten in de samenleving	
Acceptatie van beleid	10
Grotere betrokkenheid van burgers bij het beleid, politiek en bestuur	14
Beter functioneren van politieke partijen, inclusief rekrutering raadsleden	5
Overige doelen ten aanzien van de samenleving	5

2.2 Maatregelen

Alle gemeenten hebben bij aanmelding aangegeven welke maatregelen zij reeds hadden genomen en welke zij wilden gaan invoeren in het kader van het Project duale gemeenten. Zie hiervoor de eerste tussenrapportage.⁴ Deze maatregelen hadden betrekking op de vier centrale thema's uit de vernieuwingsimpuls:

A Ontvlechting raad en college

- Leden van het college zijn geen voorzitter van raadscommissies.
- Niet-raadsleden kunnen lid zijn van commissies van advies en bijstand.
- Invoeren spreekrecht van burgers in de raad(scommissies).
- Wethouders bezoeken in beginsel geen fractievergaderingen.
- De raad delegeert zo veel mogelijk bestuurlijke bevoegdheden aan het college.
- Het college voorziet de raad actief van informatie.
- De raad heeft het recht van initiatief en amendement zonder vereisten van drempelsteun.
- De raad heeft het schriftelijk vragenrecht zonder vereisten van drempelsteun.
- De raad heeft het recht van interpellatie zonder vereisten van drempelsteun.
- De raad heeft een periodiek mondeling vragen(half)uur, voor vragen aan het college.
- De raad heeft het recht op het verkrijgen van alternatieve beleidsvoorstellen.

⁴ Partners+Pröpffer, *Project duale gemeenten, Een overzicht gebaseerd op de kennismakingsgesprekken met de gemeenten, Amsterdam februari 2001.*

- De raad heeft het recht op ambtelijke ondersteuning en maakt daarvan actief gebruik.
- De raad heeft het recht op een budget voor contra-expertise.
- De raad krijgt eigen ambtelijke ondersteuning in de vorm van een griffier.
- De raad creëert (fractie)budgetten voor onderzoek en opleidingsfaciliteiten.
- De gemeente stelt een lokale rekenkamer in.

B Publieke verantwoording

- De gemeente optimaliseert de financiële functie zoals de Staatscommissie voorstelt.
- De gemeente stelt kwaliteitshandvesten op.
- De gemeente voert benchmarking uit.
- Actieve openbaarmaking richting burger (bijvoorbeeld met behulp van ICT).
- Externe klachtvoorziening, bij voorkeur in de vorm van een ombudsman.

C Burgerparticipatie en interactief beleid

- Vernieuwing van de rol van de raad bij het interactief beleid.
- Vernieuwing van de rol van de raad bij het uitvoeren van meningspeilingen.
- De gemeente stimuleert initiatieven voor vergroting van de invloed van de burger.
- De gemeente opent de mogelijkheid van een burgerinitiatief.

D Functioneren politieke partijen

- Doorlichting politieke partijen met Diversiteitsaudit (DIVA)-methode.
- Training raadsleden.

De aard van de maatregelen kan variëren. Maatregelen kunnen zich direct richten op:

- de formele verhoudingen, bijvoorbeeld delegatie en mandaatverordening, interpellatie en amendement zonder drempelsteun;
- de bestuurscultuur, bijvoorbeeld werkconferenties en opleiding;
- de bestuurspraktijk (leren door te doen), bijvoorbeeld als raad zelf interactief proces regisseren en voeren als onderdeel van vertegenwoordigende rol en ter voorbereiding van kaderstellende rol, voorzitterstraining ‘on the job’ en reflecteren op feitelijke vergaderingen.

Alle gemeenten hebben maatregelen ingezet gericht op de verandering van de formele verhoudingen tussen raad en college en alle gemeenten hebben direct gewerkt aan de bestuurscultuur. Dit laatste alleen al door de werkconferenties in het kader van het project. In de werkconferenties is met nadruk aandacht besteed aan de kerntaak en -rollen van raad en college. Inzet is het veranderingsproces te ondersteunen door een denkproces over eigen doelen en liefst praktijkgerichte experimenten op gang te brengen. Niet zozeer de vraag ‘wat gaat er veranderen?’ en ‘wat moeten we doen?’, maar de vraag ‘wat wilt u veranderen?’ staat centraal. Via groepsopdrachten en -discussies zijn veel thema’s besproken zo mogelijk gevolgd door concrete afspraken voor het vervolg van het veranderingsproces. Wat de bestuurscultuur betreft valt Amersfoort op. Deze gemeente heeft een bestuursfilosofie voor een duaal bestel ontwikkeld.

Zeven gemeenten hebben maatregelen ingevoerd die direct de bestuurspraktijk raken:

- Berkel en Rodenrijs aan de hand van een interactief proces waarin de raad de regie heeft (ter voorbereiding van kaderstelling) en Tholen en Veendam via een interactief proces waarin de raad een actievere rol heeft dan voorheen.
- Eibergen via een burgerinitiatief.
- Lochem en Zeist in de vorm van training van commissievoorzitters met doorwerking naar en reflectie op de praktijk.
- Helden aan de hand van een reflectie op een gevoerde raadsvergadering.
- Roosendaal door het organiseren van een politiek debat.

Kerntaak voor de raad in een duale bestuurspraktijk is politieke sturing geven over politiek relevante onderwerpen. Kernrollen hierbij zijn volksvertegenwoordigen, kaders stellen en controleren. De vraag is in hoeverre gemeenten maatregelen hebben ingezet om er voor te zorgen dat de raad zich ook werkelijk toelegt op deze kerntaak en kernrollen. In tabel 2.2 is uitgewerkt in welke mate en op welke wijze dit gebeurt.

Tabel 2.2 Mate waarin middelen zijn ingezet om raad te laten focussen op kerntaak en kernrollen

Middelen	Aantal gemeenten
Geen middelen die direct gericht zijn op kerntaak en kernrollen van de raad	8
Alleen middelen langs formele weg, via delegatie en mandaat	5
Via maatregelen direct gericht op de praktijk (bijvoorbeeld als raad aan de hand van een concreet dossier zich toelegt op en beperkt tot politiek relevante aspecten)	1
Via formele weg en maatregelen direct gericht op de praktijk	4
<i>Totaal aantal</i>	<i>18</i>

2.3 Veranderingsstrategie

Hoegenaamd alle gemeente formuleren doelen ten aanzien van dualisering / bestuurlijke vernieuwing die zowel intern als extern zijn gericht. Het gaat om het functioneren van raden en raadsleden, de kwaliteit van het bestuur en om effecten in de samenleving. Wat betreft de veranderingsstrategie valt op dat het merendeel van de gemeenten feitelijk juist een intern gerichte aanpak volgt. Het bezinnen op en het nemen van maatregelen ten aanzien van het samenspel van raad en college staat centraal. Een klein deel van de gemeenten heeft een parallelle strategie: zowel intern als extern gerichte maatregelen. Zie tabel 2.3. Voor alle duidelijkheid: hierin is opgenomen welke strategie gemeenten feitelijk hebben gevolgd. Bij aanmelding wilden 16 van de 18 gemeenten met interactief beleid experimenteren. Dit is slechts bij een beperkt aantal gemeenten ook werkelijk gelukt (zie ook de paragraaf hierna).

Tabel 2.3 Intern en extern gerichte veranderingsstrategie in de 18 gemeenten

Veranderingsstrategie	Aantal gemeenten
Intern gerichte strategie: directe aandacht voor samenspel raad en college met doorwerking naar buiten	14
Extern gerichte strategie: directe aandacht voor verhouding bestuur en samenleving met doorwerking naar intern samenspel	0
Parallele strategie: tegelijkertijd een intern en extern gerichte strategie	4
<i>Totaal aantal</i>	<i>18</i>

2.4 Veranderingsproces en uitvoering

De looptijd van het Project duale gemeenten is voor veel gemeenten erg kort gebleken. Een gemeenschappelijke visie op dualisering ontwikkelen, het besluiten tot concrete maatregelen en de feitelijke uitvoering daarvan blijken in de meeste gemeenten meer dan een jaar te kosten.

In de meeste gemeenten is toegewerkt naar het formuleren van een aantal kernmaatregelen die als inzet van het experiment gelden. Een beperkt deel van deze maatregelen is feitelijk uitgevoerd. Zie tabel 2.4.⁵

Tabel 2.4 kernmaatregelen als inzet van het experiment en de mate van uitvoering ervan in de 18 gemeenten

Gemeente	Kernmaatregelen als inzet van het experiment	Uitgevoerd?
Almere	(1) Interactief proces om kernrollen raad te oefenen (2) Ambtelijke ondersteuning aan de raad verkennen en organiseren (3) Bezinning op tijdsbesteding raad	(2)
Amersfoort	(1) Delegatie en mandaat (2) Ambtelijke ondersteuning van de raad organiseren (3) Evaluatie-bijeenkomsten van commissievergaderingen (4) Nagaan of raadsstukken voldoen aan wensen en eisen (5) Termijnagenda van de raad	(2 en 5)
Berkel en Rodenrijs	(1) Interactief proces om kernrollen raad te oefenen (2) Delegatie en mandaat (3) Uitvoeren DIVA-methode door politieke partijen (methode om partij-organisatie door te lichten)	(1 en 2)
De Bilt	(1) Interactief proces om kernrollen raad te oefenen (2) Informatievoorziening aan de raad verbeteren (3) Experimenteren met politiek debat (4) Mediation	Geen
Dordrecht	(1) Tijdsbesteding raad verbeteren (2) Onderzoek door en ondersteuning van de raad (3) Oefenen met kernrollen van de raad (4) Alternatieve beleidsvoorstellen (5) Experimenteren met kwaliteitshandvesten / benchmarking	(7)

⁵ Partners+Pröpper, 'Dromen van de zee', Tussenrapportage over afspraken in projectgemeenten en leerervaringen uit procesbegeleiding van het Project duale gemeenten, Amsterdam mei 2001.

Gemeente	Kernmaatregelen als inzet van het experiment	Uitgevoerd?
	(6) Verbeteren informatievoorziening aan de raad (7) instellen lokale rekenkamer	
Eibergen	(1) Nagaan ambtelijke ondersteuning voor de raad (2) Agenda raad beperken tot politiek relevante onderwerpen (3) Inrichten beleidsstukken richting raad (4) Uitvoeren DIVA-methode door politieke partijen (5) Oefenen met raadsbemoeyenis in vroeg stadium (6) Burgerinitiatief	(2, 3 en 4 en 6)
Emmen	(1) Interactief proces om kernrollen raad te oefenen (2) Evalueren agendering stukken (3) Evalueren commissievergaderingen (4) Open discussies in commissie	Geen
Haren	(1) Opstellen protocol interactief beleid (2) Bezinning op tijdsbesteding raad (3) Bezinning op kwaliteit / kwantiteit raadsbemoeyenis (4) Bezinning op vertegenwoordigende rol van de raad (5) Onderzoek naar ondersteuning raadsleden	Geen
Helden	(1) Verbeteren strategische sturing via kernrollen raad (2) Interactief beleid en raad en verduidelijken rollen en taken van dorpsraden	(gedeeltelijk 1 en 2)
Lochem	(1) Training van commissievoorzitters en oefenen met duale wijze van vergaderen in commissies (2) Interactief proces om kernrollen raad te oefenen (3) Experimenteren met vrije discussie (4) delegatie en mandaat en opschonen van de agenda's	(1 en 4)
Roermond	(1) Interactief proces om kernrollen raad te oefenen (2) Stellen van prioriteiten door de raad (3) Ondersteuning van de raad via internet	Geen
Roosendaal	(1) Organisatie veranderingsproces door de raad	(1)
Schermer	(1) Interactief proces om kernrollen raad te oefenen (2) Structuren raadsagenda (3) Delegatie en mandaat (4) Onderzoek ten behoeve tijdsbesparing door raadsleden	Geen
Staphorst	Geen inzet geformuleerd	N.v.t..
Tholen	(1) Interactief proces om kernrollen raad te oefenen (2) Bezinning op tijdsbesteding door raadsleden (3) Diverse ontvlechtingmaatregelen	(1 en 3)
Weststellingwerf	(1) Interactief proces om kernrollen raad te oefenen (2) Opstellen termijn agenda voor de raad (3) Ondersteuning raad onderzoeken	Geen
Veendam	(1) Interactief proces om kernrollen raad te oefenen (2) Opstellen termijn agenda voor de raad (3) Raadsleden als voorzitters van commissies	(1 en 3)
Zeist	(1) Training van commissievoorzitters en oefenen met duale wijze van vergaderen in commissies (2) Bezinnen op vroegtijdige bemoeyenis van raad: bij welke onderwerpen wel en niet?	(1)

De aandacht en prioriteit voor het veranderingsproces wisselden sterk per gemeente. In een aantal gemeenten bestond het traject vooral uit het deelnemen aan gespreksdagen en werkconferenties – in sommige gemeenten met een beperkte deelname van raadsleden. In andere gemeenten zijn raden en werkgroepen met raadsleden, collegeleden en ambtenaren veel actiever. Belangrijke vraag in het veranderingsproces is in hoeverre de gemeenteraad regie neemt op het veranderingsproces.

Dualisering is mede gericht op het versterken van het functioneren van de raad. Dit betekent ook een meer actieve en initiatiefrijke raad. De vraag is in hoeverre dit lukt als het dualiseringsproces volledig wordt getrokken en voorbereid door het college en de ambtelijke organisatie. Waar de raad regie neemt zie je dat hij zelf initiatieven neemt en zelf via een werkgroep, stuurgroep of commissie Algemene en Bestuurlijke Zaken de problematiek doordenkt, keuzes maakt en lijnen uitzet. Zie tabel 2.5.

Tabel 2.5 De rol van de raad in het veranderingstraject: in welke mate neemt de raad regie op het veranderingsproces?

Rol raad tijdens veranderingsproces	Aantal gemeenten
Actieve rol vanaf het begin	8
Actieve rol halverwege het proces (na eerste werkconferentie)	3
Actieve rol vanaf het einde van het proces (na tweede werkconferentie)	4
Afwachtende rol – geen regie	3
<i>Totaal aantal</i>	<i>18</i>

Een aantal gemeenten valt hierbij met name op:

- In Almere zijn er al voorafgaand aan het Project duale gemeenten een aantal werkgroepen vanuit de raad actief om diverse onderwerpen rond bestuurlijke vernieuwing uit te werken: ‘delegatie’; ‘maatschappelijke verkenning’; ‘beleidsevaluatie en versterking controlefunctie raad’; ‘werkwijze en facilitering’; ‘interactief besturen en beleid’; ‘vorming en scholing’
- In Amersfoort zetten een werkgroep van fractievoorzitters en de commissie Algemene Bestuurlijke Zaken de lijnen uit. In extra werkconferenties en raadsvergadering wordt dit verbreed naar alle raadsleden.
- De Bilt is voorbeeld van een gemeente waar ook burgers deelnemen in de Commissie Vernieuwing Lokaal Bestuur. De commissie staat onder voorzitterschap van de burgemeester en bestaat verder uit raadsleden en ambtelijke ondersteuning.
- In de gemeente Eibergen is vroegtijdig een werkgroep samengesteld bestaande uit raadsleden en de burgemeester. De werkgroep formuleerde een voorstel aan de raad waarin doelen zijn geformuleerd en op basis waarvan diverse instrumenten zijn gekozen. Deze werkwijze bespoedigde een gemeenschappelijke intentie tot het verbeteren van de bestuurspraktijk en cultuur en een beeld van de weg waarlangs dat zou kunnen.
- In Emmen neemt de Commissie Dualisering bestaande uit raadsleden met ambtelijke ondersteuning regie op het veranderingsproces. De commissie opereert zelfstandig

van het college en doet aan het einde van het proces tijdens de tweede werkconferentie een voorstel voor instelling van werkgroepen bestaande uit raadsleden, leden van het college en externen.

- In Roosendaal koos de raad koos voor een ‘projectstructuur’ waarin een stuurgroep en een werkgroep actief was. De stuurgroep bestond uit alle fractievoorzitters en de burgemeester. Taak van deze groep was het uitzetten van de politiek-bestuurlijke hoofdlijnen en het ontwikkelen van voorstellen hierover voor de voltallige raad. De stuurgroep werd ondersteund door een ambtelijke werkgroep. Deze werkgroep mocht zonder tussenkomst van het college aan de stuurgroep rapporteren. Met deze werkwijze werd voorkomen dat raadsleden overbelast raakten door de (soms complexe) details over te laten aan de werkgroep. Tegelijkertijd vormde een dergelijke werkwijze een eerste ervaring voor raadsleden en ambtenaren met directe ambtelijke ondersteuning aan de raad.
- In Zeist zijn zes werkgroepen uit de raad ingesteld, elk met een specifieke opgave. De voorstellen en maatregelen van deze werkgroepen zijn als volgt geordend:
Voor een nieuwe werkwijze:
 - ‘vergroten invloed van burgers’.
 - ‘vroegtijdige betrokkenheid van de raad bij beleidsvoorbereiding’.Als voorwaarde om de nieuwe werkwijze mogelijk te maken:
 - ‘technisch voorzitterschap van raadscommissies’.
 - ‘actieve informatieverstrekking door het college aan de raad’.
 - ‘recht op alternatieve beleidsvoorstellen door de raad’.
 - ‘actieve rol bij stads- en meningspeilingen’.Als voorwaarde om oude werkwijzen los te laten:
 - ‘delegatie en mandaat door de raad aan het college’.
- In onder meer Dordrecht en Haren keken de raadsleden aanvankelijk vooral naar het college. Aan het einde van het traject pakten ze het echter zelf op (Dordrecht - ‘kwartiermakers uit de raad’) en wordt een werkgroep van raadsleden weer geactiveerd (Haren).
- In Tholen zijn raadsleden actief bij het interactieve proces voor de toekomstvisie. Daartoe is onder meer een klankbordgroep uit de raad ingesteld. Verder neemt vooral het college, onder aanvoering van de burgemeester, het initiatief tot het doen en uitwerken van andere voorstellen gericht op dualisering. Hiertoe worden werkconferenties met de raad gebruikt om de betrokkenheid van de raad bij het veranderingsproces te vergroten.

2.5 Conclusie

In zeker 16 van de 18 gemeenten is voorafgaande aan het Project duale gemeenten een traject van bestuurlijke vernieuwing gestart. Vijftien van de achttien gemeenten hebben in een werkconferentie doelen over dualisering geformuleerd en deze min of meer gemeenschappelijk gemaakt. Deze doelen hebben betrekking op het functioneren van de raad, de kwaliteit van het gemeentebestuur en effecten in de samenleving.

Alle gemeenten hebben maatregelen geformuleerd voor dualisering. De uitvoering daarvan heeft tot nu toe in de meeste gemeenten in beperkte mate plaatsgevonden. Veertien gemeenten volgen een intern gerichte veranderingsstrategie met doorwerking naar buiten.

Vier gemeenten volgen een parallelle strategie die zowel intern als extern gericht is.

De looptijd van het Project duale gemeenten is voor veel gemeenten erg kort gebleken.

Dualisering vraagt meer tijd dan een jaar.

3 Impressies van resultaten en succesfactoren

B.P.E.A. Litjens en I.M.A.M. Pröpper

3.1 Wat is er bereikt?

Alle achttien pilot-gemeenten hebben gedurende de looptijd van het project resultaten bereikt. De feitelijke resultaten zijn binnen het beperkte tijdsbestek van het project bescheiden. Niet bij alle gemeenten zijn de resultaten even vergaand en ze grijpen ook niet allemaal in op een daadwerkelijke verandering van de bestuurscultuur en -praktijk. Bij de bepaling van de resultaten hanteren wij een zekere hiërarchie.

Tabel 3.1 Mogelijke en gerealiseerde resultaten tijdens de projectperiode voor de 18 PDG-gemeenten

Mogelijke resultaten	Gerealiseerd?		
	Nee	Deels	Ja
Min of meer gemeenschappelijke intentie om concrete verbeteringen te realiseren in bestuurscultuur en bestuurspraktijk.	1	3	14
Min of meer gemeenschappelijke intentie om concrete verbeteringen te realiseren ten opzichte van de samenleving	2	3	13
Feitelijke inzet van een of meer maatregelen gericht op dualisering	1	5	12
Dualisering van de bestuurscultuur: wijziging in rolopvattingen	2	8	8
Dualisering van de bestuurspraktijk: wijzigingen in het handelen	8	3	7
Zichtbare effecten in de samenleving voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven die direct betrokken zijn bij het veranderingsproces van het gemeentebestuur	14	2	2
Zichtbare effecten in de samenleving voor brede lagen van de bevolking	17	1	0

Tholen is een voorbeeld van een gemeente waar zichtbare effecten in de samenleving optreden voor personen die direct zijn betrokken bij het veranderingsproces van het gemeentebestuur.

ZICHTBARE EFFECTEN IN DE SAMENLEVING VOOR BETROKKENEN BIJ HET INTERACTIEVE PROCES IN THOLEN

In Tholen bepaalt het gemeentebestuur dat de Toekomstvisie Tholen 2025 moet kunnen rekenen op draagvlak in de lokale samenleving. Diverse workshops bereiden de raad voor op zijn nieuwe rol in het duale stelsel en tijdens het interactieve proces met de inwoners. De gemeenteraad moet de visie zien als hét sturingsinstrument voor de toekomst. November 2001 is uitgeroepen tot 'maand van het debat'. In deze maand dragen inwoners in een min of meer vrije ronde de bouwstenen aan voor de toekomstvisie. Tijdens het zogeheten bouwstenendebat dat daarop volgt moeten publiek én politiek zich uitspreken over wat zij de belangrijkste bouwstenen voor de toekomst van Tholen vinden. De politiek werd uitgedaagd om expliciete keuze te maken. Besloten is dat de politieke partijen de Toekomstvisie tot inzet van de gemeenteraadsverkiezingen maken. In een eerste raadsdebat in januari 2002 sprak de raad zich uit over de belangrijkste trends die het resultaat zijn van het interactieve proces. Voor dit debat - en de kaderstellende debatten die na de verkiezingen volgen - heeft de raad zich via een workshop 'kaderstellend debatteren', waaronder rollenspelen - voorbereid. In het Brabants Nieuwsblad/De Stem (9 januari 2001) springt in een vergelijking tussen vier gemeenteraden Tholen eruit: 'Als een echte discussieleider dwingt burgemeester W. Nuis de raadsleden stelling te nemen op de grote thema's die het eiland Tholen beroeren: kiezen voor groei, voor bedrijvigheid, grootschalige recreatie en extra huizen, of voor rust en ruimte en vooral voor niet te veel veranderingen tegen het jaar 2025. "Ik weet niet wat ik meemaak, zegt een van de toehoorders. "Normaal val je in slaap tijdens de raadsvergaderingen."'. Participanten en bezoekers van interactieve bijeenkomsten met de raad, in totaal zo'n 700 inwoners, merken zodoende direct het resultaat van een andere werkwijze door de raad.

3.2 Wat zijn mogelijke succes- en faalfactoren voor dualisering?

In de procesbegeleiding van de achttien pilot-gemeenten stuiten we op diverse factoren, die bij een enkele en soms zelfs bij meerdere gemeenten een succes- of faalfactor voor het veranderingsproces van dualisering kunnen inhouden. In dit hoofdstuk geven we daarvan diverse impressionistische voorbeelden. We vermoeden dat deze factoren ook in algemene zin kunnen bijdragen, of juist afbreuk doen aan het veranderingsproces en resultaten van dualisering. Deze factoren hebben betrekking op de maatregelen, het veranderingsproces en situationele omstandigheden.

Externe gerichtheid: effecten op de samenleving

- Het veranderingsproces naar dualisme is succesvoller wanneer dit vanaf het begin in samenhang wordt gezien met het streven naar een ander optreden van het gemeentebestuur naar buiten.

Waar veel raads- en collegeleden (aanvankelijk) nog wel eens zeggen dat het bij hun 'best wel goed gaat' of 'allemaal wel meevalt', zijn de externe sleutelpersonen⁶ vaak veel kriti-

⁶ Daar waar in dit hoofdstuk wordt gesproken over externe sleutelpersonen, doelen we op personen waarmee in de pilot-gemeenten tijdens de procesbegeleiding en ten behoeve van het kwalitatieve onderzoek gesprekken zijn gevoerd over het functioneren van het gemeentebestuur. Dit

scher over het functioneren van 'hun' gemeentebestuur. Zij wijzen op problemen in bestuurscultuur, bestuurspraktijk en de kwaliteit van het bestuur. Deze spiegel geeft aan raadsleden een zekere stimulans om het veranderingsproces op te pakken.

Het blijkt dat de interne discussies over de onderlinge verhouding tussen raad en college ook gericht zijn, wanneer de hier gemaakte keuzen systematisch worden afgezet tegen de externe consequenties daarvan of - sterker - tegen de beoogde externe resultaten die de raad wenst te realiseren. De uitdaging is dan om interne veranderingen direct in samenhang te zien en zelfs te laten bijdragen aan externe effecten.

Wanneer gemeenten voor dualisering expliciet doelen stellen die zijn gericht op het bereiken van effecten in de samenleving vergroot dit de kans op veranderingen in de bestuurscultuur en -praktijk en daarmee ook op zichtbare effecten in de samenleving. Bovendien vergroot dit het enthousiasme voor het veranderingsproces bij raadsleden ('dualisme is dan niet louter een intern reorganisatievraagstuk').

Berkel en Rodenrijs en Tholen (zie ook paragraaf 3.1) bieden een voorbeeld van een veranderingsproces waar expliciet doelen zijn gesteld voor het bereiken van effecten in de samenleving en waar via een verandering in de bestuurscultuur en de -praktijk ook al de eerste effecten in de samenleving zichtbaar zijn.

EXTERNE GERICHTHEID, PRAKTIJKGERICHT LEREN ÉN EFFECTEN IN DE SAMENLEVING

De raad van Berkel en Rodenrijs besloot aan het slot van de tweede werkconferentie tot een leer- en oefentraject met de *kaderstellende* rol van de raad en de *rol van de raad bij interactief beleid*. Gekozen werd voor het Beleidsplan Integrale Veiligheid. Een en ander zou moeten uitmonden in een politiek-bestuurlijke opdracht aan het college. De raad verdiepte zich eerst in mogelijke procesdoelen en procesmatige randvoorwaarden voor het interactieve proces. Vervolgens is een *studium generale* georganiseerd waarbij raad, college, ambtelijke organisatie én het maatschappelijk veld bijeen kwamen om zich te oriënteren op het brede vraagstuk van de integrale veiligheid aan de hand van externe deskundigen. Daarop volgde een *inventarisatiebijeenkomst* waarbij de gemeenteraad ten volle de rol van *onderzoeker* kon spelen ten aanzien van wat er in de samenleving leeft op het vlak van veiligheid. Alle dilemma's en keuzevraagstukken passeerden de revue. Enkele van de stappen die nog volgen zijn: *bezinning* door alle fracties op hun partijpolitieke stellingname, het *kaderstellend debat* door de nieuwe raad uitmondend in een politieke opdracht aan het nieuwe college. Voor de participanten uit de samenleving aan deze interactie met de raad zijn de gevolgen van een andere werkwijze door de raad inmiddels zichtbaar.

Oefenen met een andere manier van werken

- Een veranderingsstrategie in de vorm van het oefenen en experimenteren met een andere werkwijze is een succesfactor voor het bereiken van effecten in de bestuurspraktijk.

Formele maatregelen hebben geen effect wanneer raads- en collegeleden en de ambtelijke organisatie niet concreet oefenen en experimenteren met een andere werkwijze. Praktijkgericht leren daarentegen maakt dualisering concreet en toepasbaar. Vanuit de dagelijkse

kunnen andere 'externe sleutelpersonen' zijn, dan die in de schriftelijke enquêtes ten behoeve van het kwantitatieve onderzoek zijn benaderd.

bestuurspraktijk verkennen de betrokkenen de mogelijkheden en valkuilen van dualisering. Dit heeft meteen consequenties voor de bestuurscultuur en de bestuurspraktijk. Dit zien we bijvoorbeeld in de gemeenten Berkel en Rodenrijs en Tholen. Ook gemeenten Lochem en Zeist bieden hiervan een voorbeeld. In deze gemeenten zijn commissievoorzitters getraind, maar is ook in de praktijk geëxperimenteerd met een ander commissiebestel en een andere wijze van voorzitten die verder strekt dan louter technisch voorzitten.

Betrokkenheid van politieke partijen

- Betrokkenheid van politieke partijen bij de veranderingen is een succesfactor voor het bereiken van zowel interne resultaten als effecten in de samenleving.

Dualisering is gericht op een beter functioneren van de lokale democratie. Politieke partijen hebben hier (vooral nog) een belangrijke rol in, zoals bij:

- het rekruteren van kandidaat-raadsleden en wethouders;
- de veranderende rol opvatting van wethouders en raadsleden, hun profilering en ondersteuning;
- het opstellen van verkiezingsprogramma's;
- het identificeren van politieke strijdpunten.

Voorbeelden hiervan zijn gemeenten Berkel en Rodenrijs en Eibergen waar het Project duale gemeenten mede was gericht op het functioneren van politieke partijen. Met name in Eibergen hebben de partijvoorzitters gedurende het gehele proces actief geparticipeerd. Hieruit komt naar voren dat een andere manier van werken van en tussen raad en college het raadswerk aantrekkelijker kan maken. Diverse partijvoorzitters geven aan dat dit door kan werken naar de rekrutering van raadsleden.

PARTIJVOORZITTERS WIJZEN GEMEENTEBESTUUR DE WEG

In Berkel en Rodenrijs en Eibergen hebben partijvoorzitters deelgenomen aan het veranderingsproces. Op de vraag 'Wat moet er veranderen in het functioneren van het gemeentebestuur om meer en betere kandidaat-raadsleden te kunnen aanspreken?', kwamen de volgende antwoorden:

- Raadsleden hebben meer invloed op de wezenlijke zaken.
- Het raadswerk is meer dan nu gericht op politiek wezenlijke en interessante zaken.
- Raadsleden zijn meer buiten en minder binnen het gemeentehuis actief.
- Minder tijdsbeslag voor het raadswerk.
- Adequate (ambtelijke) ondersteuning van raadsleden.
- Goede honorering van het raadswerk.

Maatregelen direct gericht op duale bestuurscultuur en bestuurspraktijk

- Wanneer maatregelen uitsluitend gericht zijn op de formele structuur is er niet of nauwelijks doorwerking te verwachten naar een duale bestuurscultuur en bestuurspraktijk.

Veel gemeenten hebben reeds voorafgaande aan het project maatregelen ingevoerd voor de ontvlechting van raad en college (maatregelen gericht op de formele structuur). Con-

form de verwachting van de Commissie Elzinga en de wetgever blijkt dat ontvlechtigingsmaatregelen op zich zelf genomen niet direct bijdragen aan een duale bestuurscultuur en bestuurspraktijk. Het meest sprekende voorbeeld is Roermond waar voorafgaande aan het Project duale gemeenten vrijwel alle ontvlechtigingsmaatregelen al zijn ingevoerd: toch zijn de bestuurscultuur en bestuurspraktijk als vrij monistisch te karakteriseren.

INVOEREN VAN FORMELE MAATREGELEN ALLEEN LEIDT NIET TOT EEN DUALE BESTUURSPRAKTIJK

Gemeente Roermond begon in 1997 al met de dualisering en had in een vroeg stadium het papierwerk 'af': verordeningen werden veranderd, wethouders waren formeel geen voorzitter meer van de raadscommissies en zo voorts. Afgaande op de aanpassing van formele regels lijkt het gemeentebestuur van Roermond erg duaal. In de praktijk valt men echter nogal eens terug in monistische gewoonten. Zo dient in het najaar van 2001 een aantal fracties een initiatiefvoorstel in om meer marktwerking te realiseren ten aanzien van benzinstations in de gemeente. Toen de raad op het punt stond het college 'opdracht te geven' nieuwe benzinstations toe te laten, greep de verantwoordelijke wethouder in. Deze wethouder was tevens partijgenoot van de grootste fractie die het voorstel had ingediend. De vergadering werd geschorst. Na (besloten) beraad tussen wethouder en fractie, trok de fractie het voorstel terug – dit zonder nadere toelichting aan raad, inclusief de andere fracties die het initiatiefvoorstel hadden ingediend. De verantwoordelijke wethouder verklaarde achteraf: 'ik heb in de fractie argumenten toegevoegd aan de overwegingen die in de raad gemaakt werden en heb daarmee een fiasco (verloedering van benzinstations, P+P) voorkomen'.

Vergelijkbare ervaringen zijn er in andere gemeenten. Zo hebben in Weststellingwerf een uitgebreide delegatie- en mandaatregeling en in Schermer het afzien van wethouders van het voorzitten van commissievergaderingen niet tot dualisering van bestuurscultuur en bestuurspraktijk geleid.

DUALISME IS VOORAL EEN KWESTIE VAN DOEN!

Het kan ook anders. In De Bilt berichten de regionale kranten over een dual opererende raad rond de toekomst van het voormalige gemeentehuis in Maartensdijk. De raad voelt zich in mei 2001 onaangenaam verrast door een enkelvoudig voorkeursalternatief van het college tot verkoop van het gehele voormalige gemeentehuis en met de koper afspraken te maken over de instandhouding van het monument. Voor de raad is het de vraag of het gemeentehuis toch voor de gemeenschap kan worden behouden voor publieke diensten (huwelijken, recepties, toneel, tentoonstellingen et cetera) en instellingen. Het college geeft aan dat daarvoor een investering van zo'n twee miljoen gulden nodig is. Diverse fracties trekken deze berekening ernstig in twijfel. Het voorstel wordt door de raad van de agenda gehaald. 'Er zijn nooit alternatieven met bijbehorende kostenplaatjes op tafel gekomen. Terwijl De Bilt een pilot-gemeente is voor bestuurlijke vernieuwing. Dan zou dit juist een mooi voorbeeldproject kunnen zijn voor hoe de gemeenteraad van de toekomst te werk zal gaan' (raadslid, in Utrechts Nieuwsblad, 6 november 2001). 'Een opgewonden C. Beringen (CDA, collegepartij) tijdens de schorsing van de vergadering tegen F. Poot (D66, ook collegepartij): "Frans, je zet hiermee de zaak op scherp." Voeg daarbij een in ieder geval ogenschijnlijk geïrriteerde burgemeester Tchernoff en een verrassende wending aan het eind en het resultaat is een levendig politiek debat' (Utrechts Nieuwsblad, 9 november 2001). Een meerderheid van de raad steunt vervolgens het voorstel om uit de gemeenteraad een werkgroep te formeren om de mogelijkheden voor het oude gemeentehuis alsnog te onderzoeken en te wegen. De werkgroep bestaat uit raadsleden, deskundigen en ambtenaren.

Maatregelen direct gericht op bestuurscultuur en bestuurspraktijk hebben naar verwachting meer effect op de dualisering van het gemeentebestuur dan maatregelen louter gericht op formele ontvlechting.

In Amersfoort zijn vooral maatregelen genomen die direct zijn gericht op de bestuurscultuur, namelijk diverse extra werkconferenties en overleg tussen sleutelpersonen. Dit heeft geresulteerd in een duale bestuursfilosofie die aan de nieuwe raad wordt 'meegegeven'.

EEN DUALE BESTUURSFILOSOFIE VOOR DE NIEUWE RAAD

Via extra werkconferenties en voorbereidende besprekingen in de werkgroep van fractievoorzitters, de commissie Algemene Zaken en een ambtelijke stuurgroep heeft Amersfoort concreet uitgewerkt hoe een duale bestuursfilosofie er moet uitzien. Een aantal punten valt hierin op:

- De externe gerichtheid: de betrokkenheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij het stadsbestuur staat centraal.
- De raad is de baas. Concreet komt dit onder meer tot uitdrukking in: het opstellen van de agenda door de raad, het vermijden van een voorkeursalternatief voor beleidsvoorstellen vanuit het college, initiatief van de raad in het opstellen van een raadsprogramma direct na de verkiezingen (als eerste politieke opdracht aan het college) en het positioneren van de politieke leiding in de raad.
- De raad oefent invloed op politiek relevante onderwerpen via kaderstelling en controle. De raad laat besturen en uitvoeren over aan het college.

Maatregelen in samenhang en vanuit samenhangende visie en veranderingsaanpak

- Maatregelen werken alleen als deze voldoende samenhang hebben en vanuit samenhangende visie en veranderingsaanpak worden ingezet.
- Geïsoleerde maatregelen zonder visie en zicht op een wezenlijk ander functioneren, werken niet of zelfs averechts.

ONTBREKEN VAN GEMEENSCHAPPELIJKE VISIE VERSTRIKT HET VERANDERINGSPROCES

Het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op het veranderingsproces en de na te streven doelen maakte de uitwerking en vormgeving van het Almeerse dualisme tot een complexe aangelegenheid. De raad nam vanaf de start de regie over het veranderingsproces in eigen handen via een werkgroep bestaande uit fractievoorzitters. Deelwerkgroepen werkten vervolgens aan specifieke thema's ('delegatie'; 'maatschappelijke verkenningen'; 'beleidsevaluatie & versterking controlefunctie raad'; 'werkwijze en facilitering'; 'interactief besturen en beleid'; 'vorming en scholing'). Binnen de werkgroepen ontstond een zeker enthousiasme voor dualisering. De werkgroep van fractievoorzitters koos ervoor al 'werkende weg' het veranderingsproces in te zetten, waardoor een 'lastige discussie' over de fundamentele vraag 'wat willen wij als raad met dualisme?' is vermeden. Het resultaat van deze instrumentele aanpak was dat de samenhang tussen de producten van de deelwerkgroepen vaak ontbrak. Het ontbrak de raad aan een gemeenschappelijke visie op het veranderingsproces en beoogde doelen. De werkgroepen raakten verstrikt in een complexe uitwerking van en afstemming tussen - concrete instrumenten. Veel raadsleden die niet deelnamen aan de werkgroep haakten af, het dossier 'dualisme' was immers geparkeerd bij de werkgroep.

Het is aanlokkelijk om het dualiseringsproces concreet te starten met een of een overzichtelijk aantal maatregelen. Een duale bestuurspraktijk vraagt echter een fundamentele andere wijze van werken; tal van schakels moeten bijgesteld worden wil het nieuwe stelsel

ook werken. Losse maatregelen werken niet of kunnen zelfs averechts werken. Bijvoorbeeld:

- Het niet bezoeken van wethouders van fractievergaderingen kan leiden tot nieuw achterkamertjesoverleg;
- Actieve informatieplicht van college naar raad en extra ondersteuning van de raad kunnen ertoe leiden dat de raad meer gaat meebesturen en uitvoeren.
- Commissievoorzitters openen de vergadering en wijzen spreektijden toe, maar hebben verder geen toegevoegde waarde.
- Commissievoorzitters vanuit de raad kunnen zich opstellen als wethouders/schaduwcollege: ze gaan voorstellen verdedigen en doen toezeggingen.

DUALE INSTRUMENTEN KUNNEN OOK MONISME OOGSTEN

De opgave bij de *controlerende rol* van de raad is dat, op basis van de vooraf gestelde kaders, doelen en kwaliteitseisen, het beleid en de uitvoering te evalueren. Instelling van een rekenkamerfunctie kan de raad daartoe behulpzaam zijn. Het doel van evalueren is het afrekenen of beschadigingen van personen, maar te leren over beleidskaders en de uitvoering daarvan door het college. In Emmen functioneert een rekenkamer waarvan de onderzoeksagenda onder meer bestaat uit 'verlofstuwmeren' en de gang van zaken rond 'functioneringsgesprekken'. Het is echter de vraag of onderzoek naar deze onderwerpen de raad ondersteunen in het geven van politieke sturing over politiek relevante onderwerpen. Het is juist ook mogelijk dat de raad – via een op zich zelf dual instrument – wordt gefaciliteerd in meebesturen en uitvoeren, zodat uiteindelijk monisme wordt geoogst. Een raadslid daarover: 'De rekenkamer wilde niet meteen een controversieel onderwerp oppakken. De onderwerpen van de rekenkamer hebben te maken met zorgen in de organisatie. Het gaat erom hoe je met het instrument 'rekenkamer' omgaat. De resultaten zijn zeer teleurstellend.'

Het aanbrenge van samenhang in de maatregelen via een samenhangende visie en veranderingsaanpak en het voorkomen van een geïsoleerde inzet van maatregelen is succesfactor voor het bereiken van verandering in de bestuurscultuur en -praktijk.

Zicht op de kerntaak van de raad: politiek bedrijven in plaats van besturen

- Succesfactor voor dualisering is een adequate grondslag voor de boedelscheiding tussen raad en college: 'politieke sturing en controle versus besturen en uitvoeren (regeren)' lijkt een vruchtbare grondslag te zijn.
- Motor voor verandering is een raad die wil sturen op politiek relevante zaken.
- Succesfactor is het loslaten van besturen en uitvoeren door de raad waarbij dit gepaard gaat met de vaardigheid via kaderstelling hieraan vooraf politieke sturing te geven.

Kernveronderstelling van dualisering is, dat de raad zich een betekenisvolle positie kan verwerven en zijn invloed kan laten toenemen door besturen en uitvoeren over te laten aan het college. De raad ruilt besturen en uitvoeren in voor een versterking van de vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. Wil dualisering werkelijk tot een scheiding tussen raad en college leiden, dan is een heldere grondslag voor de boedelscheiding nodig.

In de procesbegeleiding is voorgesteld deze boedelscheiding aan te brengen via de lijnen 'politiek bedrijven' versus 'besturen en uitvoeren'. Het onderscheid tussen politiek bedrij-

ven en besturen / uitvoeren is afhankelijk van hetgeen politiek relevant is. Dit kan van het ene op het andere moment veranderen en kan bovendien van gemeente tot gemeente verschillen. Toch zijn er algemene richtlijnen op te stellen. *Het gaat om wezenlijke belangentegenstellingen, keuzes en dilemma's die in de samenleving leven - of voor toekomstige generaties van belang zijn - en waarover je als raad kan en moet uitspreken en die de mogelijkheid van (partij)politieke profilering bieden.*

De boedelscheiding in een duale bestuurspraktijk is er niet een van abstracte hoofdlijnen voor de raad en concrete details voor het college. Ook praktische zaken die burgers bezig houden en waarover de meningen verdeeld zijn, kunnen politiek relevant zijn (zie verder ook hoofdstuk 6).

Dualisering biedt een extra stimulans aan gemeenteraden om duidelijke keuzes maken en niet tevreden te zijn met het nemen van besluiten – ongeacht of ze haalbaar zijn en ongeacht of ze effectief zijn. Daar waar colleges hun taak pas kunnen vervullen na het aannemen van politieke opdrachten, is er nu een zekere stimulans dat zij dit doen op basis van een duidelijke uitvoerbaarheids- en haalbaarheidstoets. Dit dwingt ook tot heldere politieke keuzes en prioriteitsstelling vanuit de raad. Dualisering biedt ook burgers een kans: in een duale bestuurspraktijk weten zij wie ze voor belangrijke politieke keuzes in hun gemeente moeten hebben, namelijk de gemeenteraad. Zij kunnen invloed uitoefenen in interactieve bijeenkomsten met de raad en hun stem laten doorklinken daar waar partijen en politieke fracties in openbare debatten ook durven te kiezen en hun keuze helder vanuit een bepaalde visie kunnen verwoorden en verantwoorden. Zij kunnen ook, zoals in gemeente Eibergen, zelf onderwerpen agenderen als een raad de wezenlijke onderwerpen in de samenleving laat liggen.

POLITIEK RELEVANTE ONDERWERPEN VRAGEN OM BESLUITVORMING DOOR DE RAAD IN PLAATS VAN HET COLLEGE.

Een voorbeeld waar het anders verliep is de toekomst van een in de gemeente Eibergen gevestigd openluchttheater. Het theater dreigde haar oorspronkelijke functie te verliezen nadat de gemeente besloten had voor de plaatselijke muziekverenigingen een eigen muziekgebouw te realiseren. De verwachting was dat het theater daardoor alleen nog incidenteel gebruikt zou worden. Met deze situatie ontstonden er tegenstellingen in de Eibergse samenleving en werd het onderwerp politiek relevant. Het gemeentebestuur moest de knoop doorhakken door de vraag te beantwoorden of het theater behouden dan wel afgebroken moest worden. Indien gekozen zou worden voor het behouden van het theater moest een nieuwe functionaliteit gevonden worden. Daarnaast speelde het dilemma tussen private dan wel publieke verantwoordelijkheid een rol: wie is verantwoordelijk voor het behouden en exploiteren van het theater?

De gemeente organiseerde een hoorzitting waarbij naast de verantwoordelijke wethouder circa dertig personen deelnamen waaronder enkele raadsleden. Doel van de hoorzitting was om inzichtelijk te maken hoe de Eibergse samenleving 'in meerderheid' dacht over het al of niet voortzetten van het theater zodat hiermee in de besluitvorming rekening kon worden gehouden. Conclusie was dat er in de Eibergse samenleving geen eenduidige opvatting was over de toekomst van het theater. Na de inventarisatie werd dan ook geconcludeerd dat 'uit de opmerkingen die tijdens de hoorzitting zijn gemaakt moeilijk op te valt of de Eibergse bevolking in meerderheid voor behoud van theater is'. Om deze reden werd het vraagstuk weer overgedragen aan het college ter besluitvorming. Dualisering langs de lijn politiek bedrijven en besturen had juist om de reden dat de belangen in de Eibergse samenleving verdeeld liggen de raad in stelling gebracht. En daarmee ook de mogelijkheid om binnen de raad een openbaar politiek debat te voeren en publiekelijk te verantwoorden hoe de Eibergse belangen worden gewogen.

Raad neemt regie over eigen situatie

- Succesfactor is een raad die het voortouw neemt in het veranderingstraject.

In een aantal gemeenten stuurt en regisseert de gemeenteraad het veranderingsproces zelf. Dit blijkt ook een succesfactor te zijn. Een belangrijk deel van dualisering gaat immers over het functioneren van de raad. Een wezenlijk anders functioneren van de raad, kan niet zonder een eigen streven en visie iets te willen veranderen. Met name in Amersfoort en Roosendaal zien we een actieve raad die het veranderingsproces aanstuurt. Dit heeft in beide gemeenten geleid tot een fundamenteel andere visie op de bestuurscultuur en de bestuurspraktijk. In gemeenten als Haren en Schermer kijkt de raad vooral naar het college. Hier zien we dat het veranderingsproces weinig vlot.

ONTBREKENDE REGIE DOOR DE RAAD LEIDT TOT GEMISTE KANSEN

In Veendam functioneert een Projectgroep Duale Gemeenten bestaande uit de burgemeester, de gemeentesecretaris, een directeur en overige ambtelijke ondersteuning. Raadsleden zijn niet betrokken. Tijdens een vergadering (12 september 2001) van de projectgroep is opgemerkt dat deze een andere samenstelling nodig heeft. 'Het is van belang de projectgroep bestuurlijk te verbreden door de raad er meer bij te betrekken'. De fractievoorzitters worden gevraagd twee raadsleden aan te wijzen om zitting te nemen in de groep, 'bij voorkeur een uit de coalitie en een uit de oppositie'. Tevens is opgemerkt dat een aparte werkgroep nog niet nodig is. Daartoe wordt eerst het debat in de Tweede Kamer over het wetsvoorstel afgewacht. Duidelijk is dat de burgemeester en de gemeentesecretaris veel initiatief ontplooiën: 'De burgemeester en de gemeentesecretaris zullen werkafspraken maken met de (toekomstige) voorzitters van de raadscommissies'.

De volgzzaamheid van de raad bij het veranderingsproces werkt ook door op het interactieve (oefen)proces 'Van turf naar durf' (Toekomstvisie Veendam). Tijdens een evaluatie van dit proces (tweede werkconferentie) merken raadsleden op: 'er zijn door de raad niet veel doelen en randvoorwaarden gesteld. Het proces heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld. Het college en met name enthousiaste ambtenaren hebben het proces aan de man gebracht. Tot onze schande hebben we toen over het geld gesproken, niet zozeer over het proces als zodanig'. Ook wezen raadsleden op hun beperkte rol tijdens het interactieve proces. 'In het algemeen waren we meer toeschouwer dan participant', zo gaf een van hen aan.

Bij het nemen van regie over de eigen situatie hoort ook dat de raad dualisme niet beschouwt als iets dat hem overkomt ('Dualisme als een Haags gedachtespinsel'), maar als een prikkel om kritisch op het eigen functioneren en werkwijzen te reflecteren.

De Wet dualisering gemeentebestuur regelt in formeel-juridisch opzicht een aantal zaken, maar over de eigen bestuurscultuur en -praktijk is en blijft het gemeentebestuur 'de baas'. Veel gemeenten laten dat nu ook al zien: in een formeel monistisch bestel werken sommige gemeenten al min of meer dualistisch, terwijl straks in een formeel dual bestel gemeenten ook nog volstrekt monistisch kunnen opereren mits zij dat willen.

De Wet dualisering gemeentebestuur biedt meer keuzemogelijkheden dan plichten: gemeenteraden hebben in grote mate autonomie om invulling te geven aan meer of minder dualisme in de eigen gemeente. Hier bespeuren we bij veel gemeentebesturen een tegenstelling. Daar waar gemeenten zich gewoonlijk keren tegen 'centralistische' wetgeving uit 'Den Haag', omdat de vermeende gemeentelijke autonomie in het geding zou zijn, kunnen sommige gemeentebesturen juist niet omgaan met de geboden keuzeruimte en vrijheden die de Wet dualisering gemeentebestuur hen biedt. Sommige raadsleden klagen openlijk dat de wet veel te weinig invulling geeft aan en uitwerking van te maken keuzen. Met de veelheid aan keuzen en de doorwerking van keuzen en consequenties daarvan op elkaar hebben een aantal raden en raadsleden zichtbaar moeite.

Sommige gemeentebesturen gebruiken de - formeel - dualistische Tweede Kamer nogal eens als spiegel voor het eigen veranderingsproces. Daarbij past enige voorzichtigheid. Juist hier blijkt dat formeel dualisme geen noodzakelijke, noch voldoende voorwaarde is voor een dualistische bestuurspraktijk. De bestuurspraktijk in de Tweede Kamer heeft ook monistische trekken: de vele vragen over niet-politiek relevante onderwerpen (zie het voorstel van Dijkstal om het vragen uurtje af te schaffen), het veelal ontbreken van wisselende meerderheden en dichtgetimmerde regeerakkoorden zijn daarvan enkele voorbeelden.

Dualisering biedt daarnaast geen enkele belemmering om aan te haken op al in gang gezette (cultuur)veranderingsprocessen. Sterker, daar waar dit expliciet gebeurt, vormt dualisering een extra impuls voor deze processen. Van ondergeschikt belang is dan of gesproken wordt over 'dualisering' of 'bestuurlijke vernieuwing'.

Raad en college zijn ambitieus en willen wat

- Naarmate het streven naar dualisering / bestuurlijke vernieuwing meer vanuit de gemeente zelf komt, krijgt het veranderingsproces meer inhoud en vaart.
- Wanneer deelname aan het dualiseringsproces meer is ingegeven door het 'moeten voldoen' aan de wetswijziging, is het veranderingsproces minder succesvol.

Gemeenten die vooral mee doen om zich te profileren of om niet achter te blijven, maar verder geen inhoudelijke 'drive' hebben zaken te verbeteren, bereiken weinig in een jaar. In tal van gemeenten was voorafgaande aan het Project duale gemeenten al een proces richting bestuurlijke vernieuwing / dualisering aan de gang.

GEMEENTEN DIE DUALISME OVER ZICH HEEN LATEN KOMEN, MISSEN DE BOOT

Met name gemeente Amersfoort valt op met een proces om de positie en invloed van de raad te vergroten. Aanvankelijk verliep dit vooral langs monistische weg: het versterken van niet alleen de vertegenwoordigende rol, maar ook de besturende en uitvoerende rol van de raad. De installatie van een 'Commissie voor de bedrijfsvoering' is hiervoor sprekend. Gaandeweg het traject wordt dit omgezet in een visie waarin de raad zijn invloed en positie vooral langs dualistische weg vergroot: invloed via agendabepaling en initiatief op kaderstelling.

Gemeente Staphorst, daarentegen, heeft zich vooral aangemeld vanwege de 'onafwendbaarheid van dualisering'. De wet wordt immers veranderd: als het moet, dan is het zaak dit goed voor te bereiden. Los daarvan is er aanvankelijk weinig eigen ambitie om het functioneren van raad én gemeentebestuur te verbeteren. Het proces ligt dan ook enige tijd stil als er signalen zijn dat het wetsvoorstel dualisering het niet zal halen.

Raad heeft adequaat beeld van eigen invloed en mogelijkheden

- Een adequaat beeld van raadsleden van hun eigen invloed (smogelijkheden) is bevorderlijk voor het veranderingsproces.
- Een overschatting van de eigen invloed (smogelijkheden) gaat vaak gepaard met remmende angst om invloed te verliezen.
- Een onderschatting van de eigen invloed gaat vaak vergezeld met een laag ambitieniveau of het berusten in een suboptimale situatie.

Dualisering gaat over de machtsverdeling. De veronderstelling van dualisering is dat een evenwichtige verdeling van macht tussen raad en college wenselijk is. Ook de Commissie Elzinga constateerde in haar probleemanalyse dat in veel gemeenten het college de bovenaan voert.

VERSCHILLENDE OPVATTINGEN OVER MACHT EN INVLOED IN DE PILOT-GEMEENTEN

Sprekend is het voorbeeld van een wethouder, die aangeeft dat de raad weinig toegevoegde waarde heeft. Zijn plannen worden doorgaans niet beter door de raadsbehandeling. De raad moet vooral plannen van het college steunen. Als dit onverhoopt niet het geval is, belt de wethouder in kwestie raadsleden op en als dit niet werkt stuurt hij extra dikke bijlagen mee. Dit laatste werkt volgens deze wethouder goed om de raad zand in de ogen te strooien: zij verliezen zich dan in bijzaken en hebben geen oog voor waar het werkelijk om gaat.

In Eibergen hebben raadsleden een reële inschatting van de invloed (smogelijkheden) van de raad. Diverse raadsleden geven aan het begin van het traject aan dat zij feitelijk weinig invloed hebben, maar dat er wel meer mogelijk is. Het veranderingsproces is hier dan ook op gericht. Aan de andere kant hebben zij ook oog voor de relatief beperkte rol van raad en gemeentebestuur in de samenleving. Nadrukkelijk wordt de samenleving daarom ook invloedsmogelijkheden geboden: het burgerinitiatief wordt ingevoerd en interactief beleid heeft een belangrijke plaats.

In Emmen is een ludiek geplaatst verkeersbord met de tekst 'Verboden voor wethouders' door het college tijdens de tweede werkconferentie tekenend. De raad heeft zich - op voorspraak van een eigen commissie Dualisering - uitgesproken meer politieke sturing te willen geven om zo zijn positie te willen versterken. Het college van Emmen adviseert de raad 'niet door te schieten, maar ook ruimte te geven aan college om eigen initiatieven te nemen'.

In Haren zijn veel raadsleden aanvankelijk tevreden met een bescheiden rol. Het gemeentebestuur is in goede handen van het college. Kaders stellen vooraf is niet nodig, enige controle achteraf in het eventuele geval dat zaken mis gaan is voldoende. Deze opstelling maakte ook dat de raad in Haren weinig actief was in het veranderingsproces en dit vooral overliet aan het college.

In Schermer spreekt de raad zich tijdens de tweede werkconferentie expliciet uit voor een rolverdeling waarbij de wethouders zich blijven opstellen als de onbetwiste politieke leiders. De raad is er nadrukkelijk niet op uit zijn positie te versterken ten opzichte van het college en is tevreden met de huidige beperkte invloed waarbij hij zich ook politiek profileert door zich veel met individuele wensen en belangen van inwoners bezig te houden (zoals bij artikel 19 procedures Wet R.O.).

Raad en college zijn gericht op een versterking van elkaars positie en functioneren

- Succesfactor is de opstelling van zowel raad als college om elkaars positie en functioneren te versterken.
- Dualisering slaagt meer wanneer dit is gericht op het versterken van het gemeentebestuur als geheel.

Dualisering beïnvloedt de machtsverhoudingen binnen het gemeentebestuur in de kern. Verondersteld wordt dat het veranderingsproces beter slaagt wanneer gemeentebesturen de machtsvraag niet ontkennen, maar raden en colleges wel gezamenlijk streven naar *evenwichtige* machtsverhoudingen en niet de vernieuwingen met een geheime agenda aangrijpen om de positie van de ander te verzwakken of uit te hollen.

Een succesfactor is als college en raad de vraag naar de invloed oppakken om elkaars invloed te versterken en dit niet als een 'zero-sum' game opvatten: 'wat de een wint gaat ten koste van de ander'. In plaats van invloed te definiëren in termen van bevoegdheden, kan invloed ook worden gezien als de bijdrage die men heeft aan doelen in de samenleving. Bundeling van kracht kan dan leiden tot meer individuele en gezamenlijke invloed dan solistisch werken. Dualisering zal meer effecten opleveren bij een bundeling van de kracht van college en raad, maar ook bij die van gemeentebestuur en samenleving.

In diverse gemeenten staan aanvankelijk raadsleden wat terughoudend tegenover dualisme vanuit de veronderstelling dat dualisering hun rol beperkt: 'we worden op afstand gezet en mogen alleen nog maar controleren'. Sommige wethouders kijken dit aan en maken zich op hun positie ten opzichte van de raad verder te versterken. Het veranderingsproces vlot in een dergelijke situatie echter niet. Als blijkt dat dualisering juist een versterking van de positie van de raad met zich mee kan brengen, zien we raadsleden enthousiaster en actiever worden. In een aantal gemeenten gaan echter dan juist colleges en/of wethouders tegen hangen: zij zien hun positie bedreigd.

EEN STIMULEREND OF SCEPTISCH COLLEGE?

Vooraf in Amersfoort, Berkel en Rodenrijs, Eibergen, Lochem, Roosendaal en Tholen zien we dat college en raad er op gericht zijn elkaar te versterken. De gemeenteraad wil het besturen en uitvoeren loslaten om daarmee ruimte te geven aan het college om slagvaardig en betrouwbaar te besturen. Vanuit het college wordt gestimuleerd dat raden hun kaderstellende rol oppakken en in een vroeg stadium politieke sturing geven. Politieke leiding vanuit de raad maakt het immers voor het college mogelijk slagvaardig te besturen. In deze gemeenten is een dergelijke visie gemeenschappelijk gemaakt tussen raad en college hetgeen bevorderlijk heeft gewerkt op het veranderingsproces. In deze gemeenten zien we resultaten in de bestuurscultuur en de bestuurspraktijk en bij een aantal ook enige zichtbare effecten in de samenleving.

In Emmen is het college aanvankelijk sceptisch over dualisme en weinig betrokken bij het veranderingsproces. Tijdens de tweede werkconferentie gaat het roer om: het college biedt de raad ruimte zelf een politieke afweging te maken door in de toekomst meerdere alternatieven vergezeld van een voorkeursalternatief aan de raad aan te bieden.

In Schermer weet het college - na een bestuurscrisis en burgemeesterswissel halverwege het veranderingsproces - met succes de raad af te houden van een invloedrijker positie. De raad wordt er van overtuigd dat besluitvorming vooral in het college moet plaatsvinden. Tijdens de tweede werkconferentie wordt dan ook opgemerkt: 'besluitvorming in het college is moeilijk wanneer professionele bestuurders (c.q. duale wethouders, P+P) steeds moeten overleggen met politieke leiders in de raad'.

Sterke burgemeester met visie die zich inzet voor veranderingsproces

- Succesfactor voor een goede wisselwerking tussen raad en college is een sterke burgemeester met visie die zich inzet voor het veranderingsproces.

Als onafhankelijke partij kan de burgemeester een stimulerende rol vervullen in het samenspel tussen raad en college. In een groot aantal gevallen pakte de burgemeester deze ook werkelijk op. In een aantal gevallen niet. Sommige burgemeesters gaven in woord of daad te kennen weinig op te hebben met de dualisering. In verschillende gemeenten was er tijdens het traject een burgemeesterwisseling. Opvallend was hierin Staphorst waar de nieuwe burgemeester in het najaar 2001 een aantoonbaar sterke impuls gaf aan het veranderingsproces.

Ambtelijke organisatie kan onderscheid maken in wat het college en in wat de raad nodig heeft om goed te functioneren

- Succesfactor is een ambtelijke organisatie die raad en college op maat weten te bedienen.

In veel gemeenten is het gewoon dat de conceptvoorstellen voor het college na vaststelling aldaar met een nieuw briefhoofd als raadsvoorstel dienen. Consequentie daarvan is dat raadsleden worden gestimuleerd een bestuurlijke en uitvoerende rol aan te nemen.

In het overgrote deel van de gemeenten is op een werkconferentie aan de deelnemers een recent beleidsvoorstel voorgelegd waarover in de raad al besluitvorming heeft plaats gevonden. De opdracht was na te gaan op grond van welke criteria (doelen, kwaliteitsmaatstaven) zij dit beleid kunnen evalueren. Wat zijn de gemaakte politieke keuzen en wanneer is het college er in geslaagd deze te verwezenlijken? In geen enkele gemeente bleek dit beleidsvoorstel heldere doelen te bevatten en in geen enkel geval konden er duidelijke evaluatiecriteria aan ontleend worden. Politieke keuzen waren niet of nauwelijks geëxpliciteerd. Volgens de deelnemers weken de geanalyseerde voorstellen op dit punt niet af van andere voorstellen. Sommige raadsleden merkten op: 'we geven het college te vaak carte blanche!'. Een wethouder merkte op: 'veel beleid kan niet falen, omdat de raad niet aan geeft waarop hij effecten en uitvoering zal controleren'.

Op dit punt kan de ambtelijke organisatie betekenis hebben door de stukken die voor de raad bedoeld zijn anders in te richten dan de stukken voor het college.

AMBTELIJKE ORGANISATIE KAN VEEL AAN VERANDERINGSPROCEN BIJDRAGEN

In Helden is de ambtelijke organisatie via de Pilot Bestuurlijke Informatievoorziening en een herijking van de bedrijfsvoering nauw betrokken om de nieuwe rollen van de raad te ondersteunen.

Daartoe wordt een koppeling aangebracht tussen de beleidscyclus en de Planning & Controlcyclus. Doel is om de beleidssturing / kaderstelling door de raad te ondersteunen met een programmabegroting (in plaats van een productbegroting) en de focus van de raad te richten op het aangeven van gewenste maatschappelijke effecten van beleid via het vaststellen van een gemeentelijk beleidskader (outcome). Dit gemeentelijke beleidskader komt bij voorkeur op een interactieve wijze met de lokale samenleving tot stand.

Interactief beleid dient dan tevens ter ondersteuning van de vertegenwoordigende rol van de raad. De inzet van producten (output) moet vervolgens passen binnen het gemeentelijke kader en de doelen en effecten die de raad wenst na te streven. Deze middelen (input) zijn dan geen start- en eindpunt meer van beleid (sturing op basis van input). Middelen zijn daarentegen gericht op het realiseren van maatschappelijke effecten (sturen op outcome).

In Eibergen is de ambtelijke organisatie ook bij het veranderingsproces betrokken. Eerste invalshoek is hier ook om de begroting meer toe te snijden op de relevante politieke afweging door de gemeenteraad. Tweede invalshoek is het doordenken hoe beleidsnotities voor de raad in diverse fasen van het proces eruit zouden moeten zien.

In De Bilt is een leerervaring dat een andere voorbereiding van de voorstellen voor de raad nodig is. De vraag 'voor wie schrijf ik?' staat daarbij centraal. Cruciaal in een nieuwe wijze van werken is de ambtelijke voorbereiding en ondersteuning aan de raad via adequate beleidsvoorstellen, die in de 'oude' situatie nog primair zijn toegespitst op de behoeften van het college. De ambtelijke organisatie werkt momenteel aan nieuwe formats voor beleidsvoorstellen / -notities die meer nadrukkelijk zijn gericht aan de raad en voldoen aan de informatiebehoeften van een duaal opererende raad.

3.3 Conclusie

Ruim een jaar na aanvang van het Project duale gemeenten zijn de eerste resultaten zichtbaar. Vrijwel alle gemeenten hebben een min of meer gemeenschappelijke intentie om verbeteringen te realiseren in de samenleving en ruim driekwart willen dit voor de bestuurscultuur en bestuurspraktijk. In 14 van de 18 gemeenten zijn er in meer of mindere mate tekenen te bespeuren van een duale bestuurscultuur en in circa de helft van de gemeenten zijn er de eerste signalen van een duale bestuurspraktijk. De raad concentreert zich meer op het doen van politieke keuzes en het agenderen van politiek relevante onderwerpen. Ook komen er bijvoorbeeld meer kritische vragen richting het college over de uitvoering van het beleid.

In circa een kwart van de gemeenten zijn er enige effecten in de samenleving zichtbaar voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven die direct betrokken zijn bij het veranderingsproces van het gemeentebestuur.

Diverse succes- en faalfactoren voor het veranderingsproces en de beoogde effecten voor bestuurscultuur, bestuurspraktijk en samenleving komen in het experiment tot nu toe naar voren. De belangrijkste daarvan zijn de externe gerichtheid tijdens het veranderingsproces (voortdurend relateren aan effecten in de samenleving), zicht op de kerntaak van de raad: politiek bedrijven in plaats van besturen en raad en ten slotte raad en college zijn gericht op versterking van elkaars positie en functioneren.

4 Veranderingen in de Bestuurscultuur

P-J. Klok, S.A.H. Denters en M.A. Visser

In dit en het volgende hoofdstuk ligt het accent op de beantwoording van de derde onderzoeksvraag: 'Wat zijn de effecten van de ingezette maatregelen en veranderingsstrategie op het dualisme in bestuurscultuur en bestuurspraktijk?' Bovendien zal bij de analyse op een globaal niveau aandacht worden besteed aan de invloed van de specifieke kenmerken van de aanpak in de gemeenten en de situationele omstandigheden. De analyse van het effect van deze factoren heeft betrekking op de vijfde onderzoeksvraag (Wat zijn de succes- en faalfactoren?). Anders dan in het vorige hoofdstuk, waar de casuïstiek op het niveau van afzonderlijke gemeenten centraal stond, gaat het nu om de vraag of de invloed van deze factoren ook is terug te vinden in de groep van achttien onderzoeksgemeenten. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat met betrekking tot de projectaanpak in de gemeenten uitsluitend gebruik is gemaakt van de voorgenomen maatregelen. De feitelijke uitvoering van maatregelen is niet in de analyse betrokken. Bovendien is hier stilgestaan bij het effect van afzonderlijke succes- en faalfactoren. In de gegeven onderzoeksopzet is het niet mogelijk te bepalen wat het gecombineerde effect is van de diverse factoren.

De structuur van deze hoofdstukken is als volgt. In dit hoofdstuk worden eerst de veranderingen in de bestuurscultuur besproken. We maken daarbij onderscheid in de steun van raadsleden voor de dualisme bevorderende maatregelen (paragraaf 4.1) en de rolopvattingen van raadsleden (paragraaf 4.2). Hierbij bespreken we telkens eerst de toestand bij de eerste meting, vervolgens komen de veranderingen bij de tweede meting aan bod, gevolgd door een analyse van de achtergronden hiervan. Bij dit laatste punt gaan we in op situationele factoren en kenmerken van de gevolgde aanpak in de gemeenten. In paragraaf 4.3 bespreken we de opvattingen van raadsleden over interactief bestuur. In hoofdstuk 5 gaan we in op de veranderingen in de bestuurspraktijk.

4.1 Steun voor maatregelen tot dualisering

Inleiding

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 ontvlechting van posities en van bevoegdheden. Bij de positionele ontvlechting gaat het vooral om de positie van de wethouders. In de monistische Gemeentewet werden wethouders door en uit de raad gekozen en bleven 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 kon drukken op de

besluitvorming van de gemeenteraad.⁷ Bij bevoegdhedenontvlechting gaat het om een herverdeling van taken waarbij het college zich (meer) gaat concentreren op de bestuurlijke taken en de raad zich toelegt op kaderstelling, controle en de vertegenwoordigende rol.

Binnen het regime van de monistische Gemeentewet was het onmogelijk een eind te maken aan de dubbelpositie wethouder - raadslid. Bovendien stuit het delegeren van bestuursbevoegdheden op zekere constitutionele grenzen. Dat neemt niet weg dat in gemeenten afspraken konden worden gemaakt over de rol van de wethouder in zijn fractie en in raadscommissies. Verder kon binnen het stelsel ook een begin worden gemaakt met de ontvlechting van bevoegdheden: men kan hier denken aan het op ruime schaal delegeren van raadsbevoegdheden aan het college.⁸

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 genomen (bijvoorbeeld het uitbreiden van rechten van raadsleden en het instellen van een lokale rekenkamerfunctie).

Toestand bij eerste meting

In het onderzoek bij de achttien PDG-gemeenten is begin 2001 bij de eerste meting vastgesteld hoe de raadsleden oordeelden 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 was. 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 college)

⁷ 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.

⁸ 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.

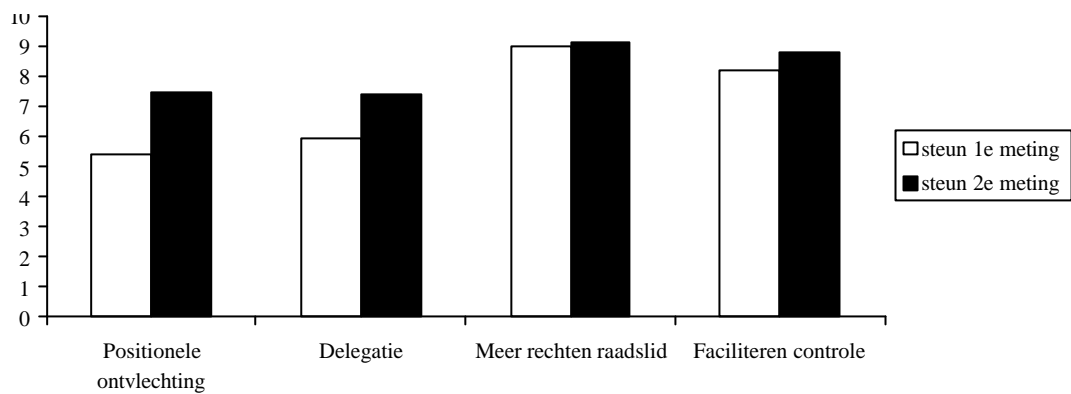
- versterking individuele rechten van raadsleden (rechten van initiatief, amendement, motie; interpellatie en individuele ambtelijke bijstand)
- facilitering van de controlerende rol van de raad (houden hoorzittingen; raad krijgt recht van onderzoek, budget voor contra-expertise; ondersteuning door raadsgriffier; instelling rekenkamer; instelling externe klachtenfunctie; benchmarking en kwaliteitshandvesten).

Op basis van de antwoorden op enquêtevragen uit de eerste meting is bepaald hoe groot aan het begin van de experimentele periode de gemiddelde steun van raadsleden was 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. In 2001 verschilde de steun voor deze typen van maatregelen (zie figuur 4.1). Maatregelen die de kern uitmaken van dualisering (posities en bevoegdheden ontvlechten) ‘vielen’ 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) was dan onder leden van de collegefracties (4.8). 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). 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 men een vertegenwoordiger in het college heeft die wel invloed kan hebben.

De twee aanvullende typen van 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 vond een warm onthaal. Onder de leden van de (veelal) kleinere oppositiefracties was steun voor het garanderen van bepaalde rechten aan individuele raadsleden (9.3) - zonder drempelsteun - nog wat hoger dan onder de leden van collegefracties (8.8).⁹

Niet alle maatregelen hadden bij het begin van het project dus brede steun van raadsleden, hoewel die op sommige punten al wel aanzienlijk was, gelet op de korte tijdsspanne tussen deze meting en de vernieuwingsvoorstellen.

⁹ Dit verschil is significant; bij het verder faciliteren van de controlefunctie is het verschil tussen collegefracties en oppositieleiden niet significant.



Figuur 4.1 Gemiddelde steun voor vier typen dualiseringsmaatregelen

Veranderingen 2001-2002

In december 2001 en januari 2002 is een herhaalde meting uitgevoerd. Daarin is de nadruk gelegd op mogelijke veranderingen in de opvattingen van raadsleden (cultuur). Uit een vergelijking van de resultaten van deze twee metingen blijkt onder meer (figuur 4.1) dat de steun voor de kernmaatregelen van het dualisme pakket (positionele ontvlechting en delegatie) sterk is toegenomen. De gemiddelde steun voor deze maatregelen is hoger in de tweede meting (positionele ontvlechting 7,5 in plaats van 5,4; delegatie 7,4 in plaats van 5,9).¹⁰ Dit resultaat komt overeen met de bevindingen van een soortgelijke enquête onder de deelnemers aan de Vernieuwingskringen. Ook daar blijkt in de periode 2001-2002 de steun voor de ontvlechting te zijn toegenomen (SGBO 2002: 4).

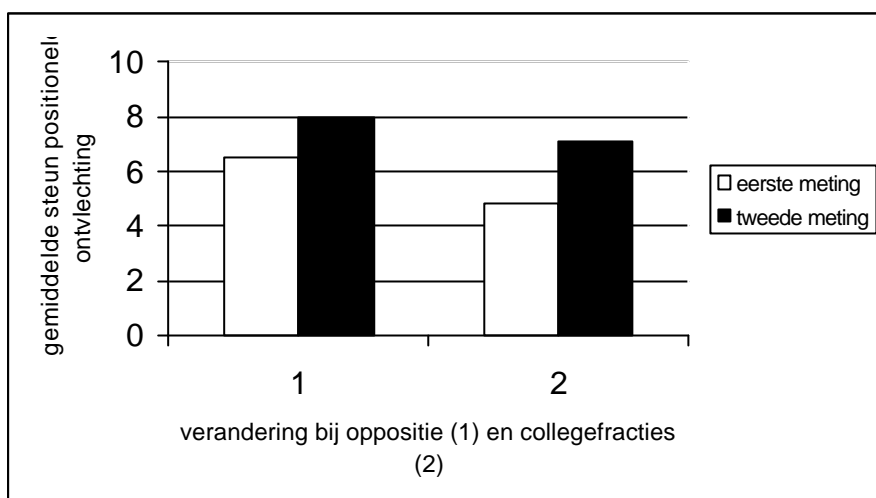
De steun voor de aanvullende maatregelen 'versterking individuele rechten raadsleden' en 'faciliteren van controle' is onverminderd hoog en neemt in beide gevallen zelfs nog toe.¹¹

Het in de eerste meting gevonden verschil in steun voor positionele ontvlechting tussen leden van de oppositie- en collegefracties is in de tweede meting verkleind. Het aangetroffen verschil is bij de tweede meting niet meer significant. Bij oppositieleiden stijgt de steun voor positionele ontvlechting van 6,5 naar 8,0, bij collegefracties van 4,8 naar 7,1 (zie figuur 4.2). Vooral leden van collegefracties zijn dus meer overtuigd geraakt van het nut van positionele ontvlechting.

¹⁰ Bovendien is de steun voor deze maatregelen significant toegenomen bij de raadsleden die aan beide metingen hebben deelgenomen. Veranderingen in de opvattingen van raadsleden die aan beide metingen hebben deelgenomen is een betere maatstaf voor het optreden van effecten dan de gemiddelde waarden van de gehele groep respondenten in de beide metingen, mits er geen sprake is van selectieve uitval. Voor de centrale variabelen is hierop een controle uitgevoerd, die resulteerde in de conclusie dat er geen sprake is van selectieve participatie in de tweede meting.

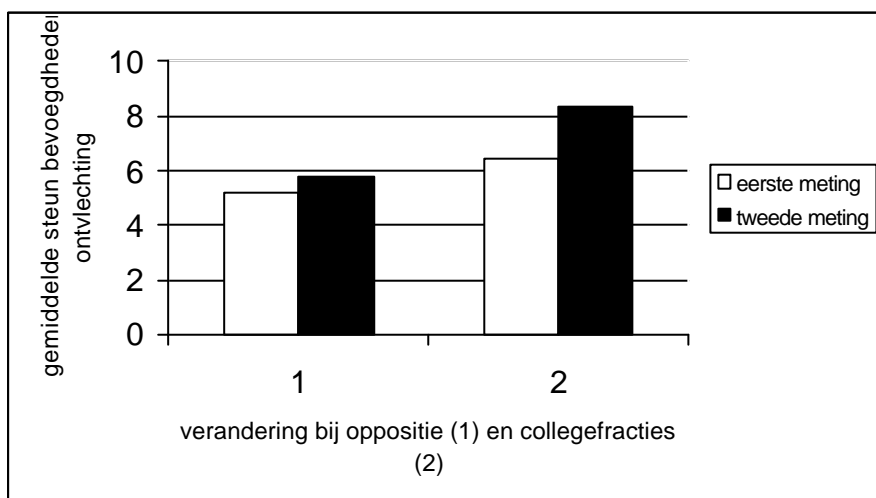
¹¹ In beide gevallen is de toename significant wanneer we kijken naar gegevens van de raadsleden die aan beide metingen hebben deelgenomen.

Figuur 4.2 Gemiddelde steun voor positionele ontvlechting bij oppositie- en collegefracties



Ook bij de steun voor delegatie zien we dat vooral de leden van collegefracties hun mening veranderen. De steun voor delegatie in de collegefracties stijgt van 6,4 naar 8,3. De stijging onder de oppositieleiden is bescheidener, daar neemt de steun toe van 5,2 naar 5,8.

Figuur 4.3 Gemiddelde steun voor bevoegdheden ontvlechting bij oppositie- en collegefracties



Dit betekent dat de verschillen tussen oppositie- en collegefracties zijn toegenomen. De weerstand tegen deze vorm van ontvlechting is bij de collegefracties nagenoeg verdwenen. Bij de oppositiefracties is deze weerstand wel wat verminderd, maar nog steeds aanwezig. De verschillen in steun voor versterking van de individuele rechten van raadsleden tussen oppositie- en collegefracties zijn in de tweede meting verdwenen.

Achtergronden

Bij de kernmaatregelen zien we bij de eerste meting belangrijke *intergemeentelijke verschillen*. Er zijn gemeenten waar de steun voor zowel de positionele als voor de competentie-ontvlechting relatief hoog was (bijvoorbeeld Eibergen, met respectievelijk 7,9 en 7,0) ter-

wijl er andere gemeenten zijn, waar op beide fronten weinig enthousiasme bestond voor dualisering (bijvoorbeeld Roosendaal, met in beide gevallen 3,8).

Ten aanzien van de steun voor *positionele ontvlechting* kan worden geconstateerd dat de verschillen tussen de gemeenten bij de tweede meting zijn afgenomen. Hoewel de steun in bijna alle gemeenten is toegenomen, is zij vooral gestegen in gemeenten waar de steun in eerste instantie laag was (in het al genoemde Roosendaal bijvoorbeeld van 3,8 naar 8,5). Door dit effect zijn de onderlinge verschillen op deze variabele in de tweede meting niet meer significant.

Bij de steun voor *delegatie* zien we een complexer beeld. Ook hier zijn de verschillen wat kleiner geworden en daardoor (net) niet meer significant. In sommige gemeenten met een geringe steun voor delegatie in de eerste meting zijn diverse raadsleden van mening veranderd (bijvoorbeeld Amersfoort, Emmen, Roosendaal en Tholen). In sommige andere gemeenten (met een hoge steun in de eerste meting) is deze steun verminderd doordat zij bij enkele raadsleden is afgenomen (Berkel en Rodenrijs, Staphorst). Dordrecht blijft in beide metingen laag scoren, terwijl er in Haren sprake lijkt van een spectaculaire stijging (van 3,3 naar 10), maar dit bij nadere inspectie het 'gevolg' blijkt te zijn van selectieve respons in de tweede meting (de tegenstanders hebben het in de tweede meting massaal laten afweten).

Bij de maatregelen die zijn gericht op het faciliteren van de *controlefunctie* van de raad zien we dat de steun voor deze maatregelen bij de eerste meting duidelijk groter was in de grotere PDG-gemeenten. Veel van de maatregelen uit dit cluster impliceren het treffen van institutionele voorzieningen (zoals rekenkamer; raadsgriffier; lokale ombudsman). 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 leggen op hun controlerende rol. De tweede interpretatie wordt in eerste instantie ondersteund door de gevonden verschillen in roloppvatting van raadsleden (zie paragraaf 4.2).

Bij de tweede meting zijn deze verschillen kleiner geworden en (net) niet meer significant. Bij grotere gemeenten stijgt de steun voor het faciliteren van de controlefunctie van 8,7 naar 9,1. Bij kleinere gemeenten stijgt de steun voor deze maatregelen echter sterk van 7,3 naar 8,5. We zien echter dat in de periode tussen de eerste en de tweede meting de controlerende roloppvatting van raadsleden in kleinere gemeenten juist is afgenomen (zie wederom paragraaf 4.2). Dit pleit tegen de interpretatie waarin de steun voor controlerende maatregelen het gevolg zou zijn van de roloppvattingen van raadsleden. Wellicht ziet men inmiddels in kleinere gemeenten toch meer mogelijkheden om middelen vrij te maken voor versterking van de controlefunctie.

Tussen de achttien PDG-gemeenten bestaan geen significante verschillen als het gaat om de versterking van de individuele rechten van raadsleden. In alle gemeenten is er sterke steun voor deze maatregelen.

Onderzocht is tevens of de mate van steun voor dualisme bevorderende maatregelen samenhangt met enkele *kenmerken van de gemeentelijke projectaanpak*. Daarbij is om te beginnen gekeken naar de rol van de raad bij het project. Hierbij zijn twee variabelen gebruikt:

- de vraag of de raad is betrokken bij het formuleren van de doelstellingen in een werkconferentie en;
- de vraag of het initiatief tot het project mede bij de raad lag.

Daarnaast is gekeken naar de doelstellingen en de voorgenomen middelen zoals die in de projectaanvraag naar voren kwamen. Dit leverde de volgende variabelen op:

Zijn er *doelstellingen* geformuleerd ten aanzien van:

- V1. het versterken van de drie kernrollen van de raad;
- V2. het afzien van besturen en uitvoeren door de raad;
- V3. de kwaliteit van het publieke debat.

Zijn er *middelen* gekozen ten aanzien van:

- V4. ontvlechting;
- V5. publieke verantwoording;
- V6. burgerparticipatie en interactief beleid;
- V7. het focussen op de kerntaak van de raad en het afzien van besturen.

Is het *karakter* van de middelen:

- V8. alleen formeel (bevoegdheden) en cultureel (werkconferenties) of ook praktijkgericht ('al doende leren')?

In de meeste gevallen bleken deze factoren afzonderlijk niet samen te hangen met veranderingen in de steun voor maatregelen. Omdat we gegeven de onderzoeksopzet niet hebben kunnen onderzoeken welk effect bepaalde combinaties van maatregelen hebben, kan het zijn dat factoren die apart genomen geen effect hebben, in combinatie wel bijdragen tot veranderingen in de opvattingen van de betrokkenen.

De steun voor *positionele ontvlechting* hangt niet samen met de genoemde kenmerken. Aangezien alle deelnemende gemeenten maatregelen op dit gebied hebben genomen (V4) kunnen we bovendien niet vaststellen of specifieke maatregelen gericht op positionele ontvlechting leiden tot een toename van steun.¹²

De steun voor *delegatie* is iets groter in gemeenten waarin middelen specifiek op delegatie zijn ingezet (V7), maar dit verschil is niet significant.

De steun voor versterking van de *controlerende* functie hangt niet samen met het nemen van maatregelen gericht op versterking van de publieke verantwoording (V5). Wel is er in de eerste meting een verschil tussen gemeenten waar naast maatregelen gericht op de formele structuur en de cultuur ook nog maatregelen gericht op de praktijk zijn genomen ('al doende leren'; V8). In de laatstgenoemde gemeenten was de score op de steun voor versterking van de controlefunctie lager dan in gemeenten waarin slechts maatregelen gericht op structuur en cultuur zijn genomen (7,6 versus 8,4). In de tweede meting verdwijnt dit

¹² Er is dus geen variatie op de onafhankelijke variabele.

verschil (respectievelijk 8,9 en 8,8). De steun voor versterking van de controlefunctie is dus vooral toegenomen in gemeenten waarin de drie soorten maatregelen zijn gecombineerd.¹³

Conclusie

De steun voor dualisme bevorderende maatregelen is tijdens het project toegenomen en bevindt zich inmiddels op een hoog niveau. De verschillen tussen gemeenten zijn afgenomen. Vooral leden van collegefracties hebben hun bezwaren tegen positionele ontvlechting en delegatie laten varen. De verschillen tussen oppositie en collegefracties zijn verminderd, behalve ten aanzien van de steun voor meer delegatie. Hier blijft de steun van de oppositiepartijen aan de magere kant. Er zijn weinig aanwijzingen dat de onderzochte kenmerken van de projectaanpak op gemeentelijk niveau van invloed zijn op de verworven steun voor dualisme bevorderende maatregelen. Slechts in één geval is er een indicatie dat het opnemen van maatregelen gericht op het 'al doende leren' leidt tot meer steun voor het versterken van de controlefunctie, zij het dat deze steun hierdoor even groot werd als in gemeenten zonder dergelijke maatregelen (en waar die steun dus al hoog was). Overigens valt niet uit te sluiten dat een of meer van deze maatregelen in specifieke gevallen (bijvoorbeeld in een mix met andere maatregelen) wel effect hebben. Hierover kunnen we echter op grond van ons onderzoek niets naders zeggen.

4.2 Rolopvattingen (bestuurscultuur)

4.2.1 Besturen of controleren

Inleiding

De ontvlechting is geen doel in zich. Deze maatregel beoogt een impuls te geven tot een verandering van de lokale bestuurscultuur en -praktijk. In deze paragraaf richten we ons op een centraal aspect van deze bestuurscultuur, namelijk de opvattingen van de raadsleden over het belang van hun bestuurlijke en hun controlerende rol. In de volgende paragraaf gaan we ook in op de opvattingen van raadsleden over hun relatie tot de burgers.

Toestand bij eerste meting

In de discussie over de culturele effecten van formele dualisering is de kernvraag of raadsleden minder waarde hechten aan de bestuurlijke rol en meer gewicht geven aan de controlerende rol.¹⁴ Uit de gegevens blijkt dat gemiddeld genomen de raadsleden ongeveer evenveel waarde hechten aan deze twee taken. Bezien we de gegevens meer in detail dan blijkt begin 2001 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.

¹³ Het verschil in verandering van de steun voor versterking van de controlefunctie is significant.

¹⁴ Door de Staatscommissie is 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 komt later in deze rapportage aan de orde.

Er lijkt in de PDG-gemeenten aan het begin van de experimenteerperiode onder raadsleden sprake van een zekere 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.

Veranderingen 2001-2002

Dit verklaart wellicht ook dat de rolopvattingen van raadsleden tijdens de onderzoeksperiode niet wezenlijk zijn veranderd. Indien we kijken naar de raadsleden die controlerende taken belangrijker vinden dan bestuurlijke, dan stijgt hun aandeel van 37% naar 40%. Van de raadsleden vindt 32% de taken even belangrijk (was 33%) en 28% vindt de bestuurlijke taken belangrijker (was 30%). Indien we de vragen over het belang van beide taken niet in combinatie maar apart bekijken, dan zien we dat conform de dualiseringsdoelstelling het belang dat raadsleden hechten aan de bestuurlijke taken significant is verminderd.¹⁵ Het belang dat men hecht aan de controlerende taken is echter ook enigszins verminderd, zij het niet significant.¹⁶ Dit is uiteraard niet in overeenstemming met de doelstelling van het project.¹⁷ Per saldo resulteert dit in de bovengenoemde geringe verandering in het aandeel raadsleden dat controlerende taken belangrijker vindt dan bestuurlijke.

¹⁵ Voor raadsleden waarvan uit beide metingen gegevens beschikbaar zijn van 5,8 naar 4,7.

¹⁶ Dit geldt voor het antwoord op de specifieke vraag naar het belang dat raadsleden hechten aan controle. Raadsleden is verder gevraagd naar het belang van het bijsturen van het college en naar het belang van hun contacten met burgers voor de controlefunctie. Met behulp van deze items is een controleschaal te construeren, waarop de score in de tweede meting eveneens lager is dan op de afzonderlijke vraag. Bij deze schaal is de vermindering wel significant.

¹⁷ Overigens laat een vergelijking van de resultaten bij de twee metingen zien dat het belang dat men hecht aan kaderstellende taken in de tweede meting lager is dan in de eerste meting (6,0 in plaats van 6,6; dit verschil is statistisch significant). Ook dit is niet in overeenstemming met de doelstelling van het project.

Tabel 4.1 *Oordeel over relatief belang van controle en bestuur als taakelementen van raadslidmaatschap bij raadsleden (in procenten)*

(‘delegatie’; ‘maatschappelijke verkenningen’; ‘beleidsevaluatie & versterking controlefunctie raad’; ‘werkwijze en facilitering’; ‘interactief besturen en beleid’; ‘vorming en scholing’)	Raadsleden 1e meting	Raadsleden 2e meting
Controle belangrijker	37%	40%
Even belangrijk	33%	32%
Bestuur belangrijker	30%	28%
Totaal	100% (255)	100% (142)

Achtergronden

Een factor die mogelijk van belang is voor de rolopvattingen, is de vrees van raadsleden aan invloed te verliezen door het opgeven van veel bestuursbevoegdheden. Naarmate raadsleden de invloed van de raad groter achten, vindt men de bestuurlijke taak relatief belangrijker. Tegen deze achtergrond is ook duidelijk waarom bij de eerste meting 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.¹⁸ 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).

Hierboven hebben we gezien dat leden van de oppositie (22%) minder vaak dan coalitiepartners (35%) het besturen belangrijker vinden dan controle. Ook bij de tweede meting vinden we dit verschil: oppositie 17%, coalitiepartners 35%.¹⁹ Het zijn met andere woorden vooral de coalitiepartners die blijven hechten aan de bestuurlijke taken ten opzichte van de controlerende. Dit lijkt in tegenspraak met het resultaat dat in de periode 2001-2002 de steun voor de delegatie (bevoegdhedenontvlechting) juist bij collegefracties is toegenomen. Maar eigenlijk is hier sprake van een meer algemeen verschijnsel: de steun voor de dualiseringsmaatregelen heeft nog maar een beperkte doorwerking op de rolopvattingen van de raadsleden.

De bestuurlijke rolopvatting van raadsleden verschilt niet significant per gemeente. Bij de controlerende rolopvatting zien we wel verschillen, met name tussen kleine en grote gemeenten. Raadsleden uit grotere gemeenten hechten bij de eerste meting een groter be-

¹⁸ De oppositieleden schatten de relatieve invloed op gemiddeld circa 27% (college: 73%), collegefracties zijn gemiddeld iets optimistischer: 35% (college: 65%); Binnen de raad schat men gemiddeld de invloed van de oppositie op circa 25% (collegefracties: 75%). Deze inschatting verschilt niet tussen beide groepen raadsleden.

¹⁹ Het verschil tussen de eerste en de tweede meting in dit opzicht is niet significant.

lang aan de controlerende rol dan hun collega's uit kleinere gemeenten (7,7 versus 7,2). Bij de tweede meting is dit verschil zelfs iets toegenomen (7,5 versus 6,6).²⁰

De kenmerken van de projectaanpak hangen in het algemeen niet samen met verschillen in rolopvattingen in de gemeenten. In gemeenten met specifieke maatregelen gericht op delegatie is de score op de bestuurlijke rolopvatting wel iets lager dan in gemeenten waarin dat niet is gebeurd, maar het verschil is niet significant. Ook het nemen van maatregelen gericht op publieke verantwoording leidt niet tot een hogere score op de controlerende rolopvatting.

Conclusie

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 hebben we in de tussenrapportage de vraag gesteld in hoeverre er ten opzichte van deze nulpuntmeting onder raadsleden sprake is van een toenemende consensus over de primair controlerende rol van de raad.

Met behulp van de bovenstaande gegevens kan deze vraag ontkennend worden beantwoord. De nadruk die raadsleden leggen op de bestuurlijke rolopvatting is weliswaar verminderd, maar het aantal raadsleden dat 'controle' belangrijker vindt dan 'bestuur' is niet gestegen. Vooral in de collegefracties vinden we nog steeds veel raadsleden die besturen belangrijker vinden dan controleren. De controlerende rolopvatting blijft bij grotere gemeenten sterker ontwikkeld dan bij kleinere. Er zijn geen indicaties dat specifieke projectkenmerken op gemeentelijk niveau bijdragen aan de gewenste veranderingen in bestuurscultuur.²¹

4.2.2 De vertegenwoordigende rol van raadsleden

Inleiding

Politieke representatie is zonder twijfel één van de belangrijkste functies van de gemeenteraad. Daarover bestaat onder raadsleden, politieke en ambtelijke bestuurders en lokale opinieleiders geen verschil van mening. In de eerste meting is gevraagd naar het belang dat respondenten hechten aan verschillende aspecten van het raadslidmaatschap. Of we die vraag nu stellen aan de raadsleden zelf, aan de politieke en ambtelijke bestuurders of aan de lokale opinieleiders: in elk van die drie groepen vindt men gemiddeld genomen de rol van volksvertegenwoordiger het belangrijkste.²² Bovendien verschillen de drie groepen niet in de mate waarin ze belang hechten aan deze kernrol. Een belangrijke doelstelling van de dualiseringsoperatie is om de vertegenwoordigende rol van raadsleden te verbeteren. Zo bepleit de Staatscommissie een versterking van de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad: "Voor raadsleden betekent dit dat zij hun functie ook meer buiten het stadhuis zouden moeten uitoefenen. Een intensiever contact met burgers stelt raadsleden in

²⁰ In beide gevallen is dit verschil significant.

²¹ Voor een omschrijving van deze kenmerken verwijzen we naar paragraaf 4.1 deelparagraaf *Achtergronden*.

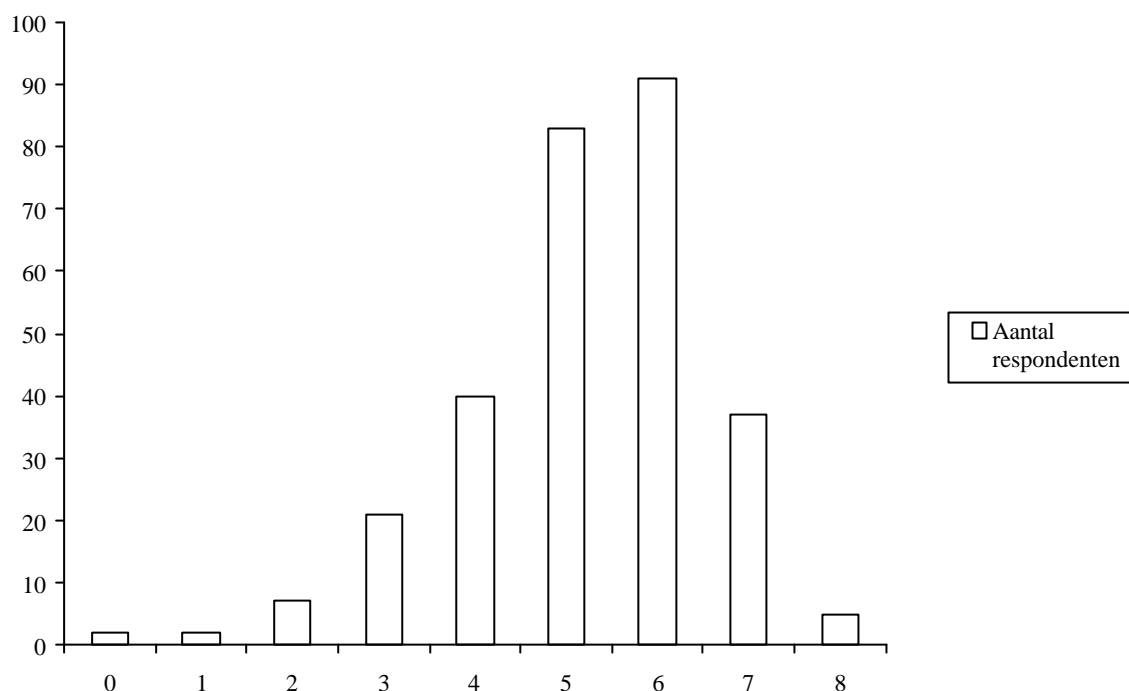
²² Dit wordt ook onderschreven door de deelnemers aan de Vernieuwingsnetwerken (SGBO 2002: 2).

staat om vroegtijdig problemen te signaleren, deze te vertalen in politieke visies en in te brengen in de politieke arena” (347). Niet alleen de Staatscommissie Elzinga en het kabinet zien echter reden voor een dergelijke verbetering. Ook in de achttien PDG-gemeenten lijkt men niet tevreden over dit aspect van het functioneren van de raadsleden.

Toestand bij de eerste meting

Over dit onderwerp hebben we de bestuurders en de opinieleiders gevraagd een rapportcijfer te geven voor de manier waarop raadsleden gegeven hun mogelijkheden inhoud geven aan de vertegenwoordigende rol. Gemiddeld genomen bleken bestuurders en opinieleiders ronduit ontevreden over het functioneren van raadsleden. In beide groepen scoorden de raadsleden niet meer dan een vijfje (5,2; gemiddelde van bestuurders en opinieleiders verschilt niet duidelijk). Raadsleden zelf waren evenmin erg te spreken over de manier waarop zij hun vertegenwoordigende rol vervullen. Ze beoordeelden hun ‘prestaties’ in dit opzicht met een ‘zes minnetje’ (5.8). Niettemin is dit zelfbeeld minder negatief dan het beeld van de bestuurders en de lokale opinieleiders.

Figuur 4.4 Rapportcijfer vertegenwoordigende rol (bestuurders en opinieleiders)



Onder meer door de staatscommissie is beklemtoond dat raadsleden met het oog op hun vertegenwoordigende functie meer het accent moeten leggen op contacten “buiten het stadhuis”. Door de bestuurstaken over te laten aan het college zouden raadsleden hiervoor meer ruimte moeten krijgen.

Begin 2001 hechtten raadsleden in de PDG-gemeenten nog relatief weinig waarde aan de samenlevingscontacten. Dat blijkt als we vergelijken hoeveel belang raadsleden voor hun functioneren hechten aan enerzijds contacten met (a) individuele burgers (b) buurtorganisaties en (c) andere lokale organisaties en anderzijds (d) gemeenteambtenaren (e) collegeleden en (f) andere raadsleden. Bijna zestig procent van de raadsleden blijkt per saldo meer waarde te hechten aan de stadhuiscontacten; twintig procent van de respondenten vindt de externe contacten belangrijker en nog eens twintig procent vindt beide typen contacten even waardevol.

Veranderingen 2001-2002

Een belangrijk ijkpunt voor de realisatie van de doelstellingen van de dualisering is in hoeverre het veranderingsproces resulteert in een meer externe oriëntatie van raadsleden. De eerste resultaten wijzen nog niet op een verandering in de gewenste richting. Ook in de tweede meting is de raadsleden namelijk gevraagd naar het belang dat zij hechten aan interne en externe contacten te behoeve van hun vertegenwoordigende functie. Waar in de eerste meting 59% van de raadsleden de interne contacten belangrijker vond dan de externe, betref dit in de tweede meting zelfs 64%. De verschillen in gemiddelde scores op deze

variabelen zijn echter niet significant. De voornamelijk interne oriëntatie van raadsleden is dus nog niet afgenomen.

De raadsleden zijn bij de tweede meting overigens wel positiever gaan denken over de *mogelijkheden* die zij hebben om hun volksvertegenwoordigende functie uit te oefenen. Het rapportcijfer steeg van 6,3 naar 6,9 (voor respondenten uit beide metingen).²³ Opmerkelijk is echter dat het met de *benutting* van die mogelijkheden naar het oordeel van de raadsleden nog niet al te best wil lukken. Het rapportcijfer ‘stijgt’ van 5,8 naar 5,9. Aangezien dit verschil niet significant is, moeten we concluderen dat raadsleden naar hun eigen oordeel de vertegenwoordigende rol niet beter zijn gaan uitvoeren.

In dat opzicht moet de dualisering dus nog de haar togedachte effecten bewerkstelligen.

Achtergronden

Uit een nadere analyse blijkt dat raadsleden uit de kleinere PDG-gemeenten in het algemeen minder waarde hechten aan gemeentehuiscontacten dan raadsleden uit de grotere gemeenten.²⁴ Dit verschil treffen we in beide metingen aan.

De vertegenwoordigende rolopvatting van raadsleden varieert niet tussen gemeenten en hangt niet samen met de andere achtergrondkenmerken die we in het onderzoek hebben betrokken.

Conclusie

De vervulling van de vertegenwoordigende functie door raadsleden is voor verbetering vatbaar. Of we het nu vragen aan lokale opinieleiders, topambtenaren, collegeleden of aan raadsleden zelf: het oordeel over de kwaliteit van dit aspect van het functioneren van raadsleden is overwegend kritisch. Dualisering beoogt de vertegenwoordigende rol van de raad te versterken. Vooralsnog lijkt de dualisering in de PDG-gemeenten in dit opzicht nog geen effect te hebben gesorteerd. Zo blijven raadsleden onverminderd kritisch over hun eigen functioneren als volksvertegenwoordiger. Bovendien is het aantal raadsleden dat meer waarde hecht aan contacten met burgers en maatschappelijke organisaties dan aan ‘stadhuiscontacten’ (met ambtenaren, collegeleden en collega-raadsleden) niet toegenomen. Er zijn geen aanwijzingen dat projectspecifieke kenmerken de vertegenwoordigende rolopvatting van raadsleden beïnvloeden.²⁵

4.3 Interactief bestuur

Inleiding

Interactief bestuur is als zodanig geen onderdeel van de dualisering van het gemeentebestuur. Niettemin behoort de bevordering van interactief bestuur, naast de ontvlechting van raad en college tot de kern van het voorgenomen hervormingsprogramma in bijna alle PDG-gemeenten. In deze gemeenten beschouwt men dualisering en interactief bestuur

²³ Dit verschil is significant.

²⁴ Tussen raadsleden uit college- en oppositiefracties bestaat in dit opzicht nauwelijks verschil.

²⁵ Voor een omschrijving van deze kenmerken verwijzen we naar paragraaf 4.1 deelparagraaf *Achtergronden*.

veelal als middelen die bijdragen tot eenzelfde doel, namelijk het verbeteren van de relatie burger - gemeentebestuur. Voor een succesvolle implementatie van deze bestuurlijke hervorming is van belang hoe raadsleden zich (wensen) op (te) stellen in interactieve processen. In deze paragraaf bespreken we eerst de steun voor deze maatregel. Daarna gaan we in op de opstelling van de raad bij interactief bestuur.

4.3.1 Steun voor interactief bestuur

De toestand bij de eerste meting

Dualisering zou kunnen bijdragen aan een grotere levendigheid en herkenbaarheid van de lokale politiek. Bovendien zou het kunnen bijdragen aan een versterking van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad. Aldus kan dualisering bijdragen aan een meer vitale lokale democratie (Staatscommissie 2000: 445). De Staatscommissie ziet deze dualisering ook als een voorwaarde om het lokaal bestuur beter toegankelijk te maken via nieuwe vormen van politieke participatie (Staatscommissie 2000: 445). Ook deze (nieuwe) participatiemogelijkheden kunnen bijdragen tot een revitalisering van de gemeentelijke democratie. Bij de eerste meting in 2001 hebben we daarom gevraagd naar de houding van de raadsleden ten opzichte van diverse participatiemogelijkheden voor burgers. Bovenaan de populariteitslijst van de raadsleden prijken kanalen waarbij de uiteindelijke beleidsbeslissing blijft berusten bij de gemeenteraad. Het meest populair was de vertrouwde inspraak. Ook interactief beleid was populair, voorzover deze nieuwe beleidsvorm althans slechts adviserend van karakter is. Verdergaande maatregelen bleken onder deze raadsleden doorgaans niet erg populair. Dat was het geval bij het adviserende en het beslissende referendum. Het gold echter ook voor het interactief bestuur voorzover dat beslissingsmacht overdraagt aan burgers en lokale organisaties.

Dit blijkt ook uit een ander onderzoeksgegeven. Driekwart van de raadsleden vond interactief bestuur een goede zaak omdat het ertoe bijdraagt dat het gemeentebestuur aldus informatie verkrijgt op basis waarvan dat bestuur betere beslissingen kan nemen. Slechts een minderheid van de raadsleden wenst interactief bestuur te beschouwen als een middel om burgers mee te laten beslissen.

Tabel 4.2 Steun raadsleden voor meer directe invloed van burgers op het gemeentebestuur

Maatregel	% voorstanders 1e meting (255)	% voorstanders 2e meting (142)
Inspraak op concept-besluit	81%	81%
Adviserend interactief bestuur	80%	84%
Adviserend referendum	39%	39%
Beslissend interactief bestuur	38%	36%
Beslissend referendum	17%	20%

Veranderingen 2001-2002

De gegevens uit de tweede meting laten zien dat er in deze opvattingen geen verandering is opgetreden. De verschillen in percentages voorstanders in de eerste en tweede meting zijn

niet significant. Ook de resultaten bij de tweede vraag naar de opvattingen van raadsleden over het karakter van interactief bestuur geven geen indicatie dat er in de houding tegenover dit fenomeen veranderingen zijn opgetreden.

Achtergronden

Bij de steun voor interactief bestuur zien we geen verschillen tussen gemeenten en is er geen samenhang met de kenmerken van de projectaanpak.²⁶ Aangezien er slechts in één gemeente geen specifieke maatregelen op dit gebied zijn voorgenomen, is het niet mogelijk vast te stellen of het nemen van specifieke maatregelen samenhangt met de opvattingen over interactief bestuur.

Conclusie

Zoals gezegd: de hier besproken kanalen voor burgerparticipatie maken geen deel uit van de dualisering van het bestuur. De vergroting van directe invloedsmogelijkheden van burgers kan hoogstens worden beschouwd als complementair aan deze dualisering. Het heeft er niet de schijn van dat het in de PDG-gemeenten zal komen tot radicaal-democratische experimenten. Het is interessant om stil te staan bij de achtergronden van deze voorzichtige houding.

De geringe vernieuwingsgezindheid van de raadsleden in dit opzicht lijkt samen te hangen met hun weinig rooskleurige beeld van de burgers. Uit ons onderzoek blijkt onder meer dat 84% van de raadsleden vreest dat het meebeslissen van burgers gevaar inhoudt voor de representativiteit van de uitkomsten van de besluitvorming. Tevens betwijfelt 82% van de raadsleden of burgers een goed beeld hebben van de complexiteit van de lokale politieke problemen. Deze opvattingen hangen bovendien samen met een gebrek aan steun voor vergaande directe invloed van burgers (adviserend referendum, beslissend interactief bestuur en beslissend referendum). Raadsleden lijken dus vooral van oordeel te zijn dat oplossingen voor de door de Staatscommissie gesignaleerde problemen binnen het representatieve stelsel moeten worden gevonden.²⁷

4.3.2 Opvattingen over de rol van de raad bij interactief bestuur

Inleiding

Tegen deze achtergrond is het vervolgens de vraag welke rol raadsleden voor zichzelf zien bij interactief bestuur. Het is daarbij vooral interessant om te zien welke ruimte raadsleden het college willen geven en hoe zij hun kaderstellende en controlerende rol inhoud willen geven. Heeft de discussie over de dualisering en de deelname aan het PDG-project in de opvattingen van raadsleden over hun rol bij interactief bestuur verandering gebracht?

²⁶ Voor een omschrijving van deze kenmerken verwijzen we naar paragraaf 4.1 deelparagraaf *Achtergronden*.

²⁷ Deze analyse is gebaseerd op gegevens uit de eerste meting. In de tweede meting zijn de vragen naar het beeld dat raadsleden hebben van burgers niet herhaald.

Toestand bij de eerste meting

Het blijkt dat de raadsleden begin 2001 bewust kozen voor een tamelijk afstandelijke houding ten opzichte van het interactief bestuur.

Zo gaf 62% van de raadsleden aan dat het college bij interactief bestuur een ruim mandaat moet krijgen om in samenspraak met burgers en instellingen voorstellen te ontwikkelen.

De raad behoort volgens de meeste raadsleden tevoren kaders te stellen waaraan de resultaten van de beleidsvorming kunnen worden getoetst. Driekwart (75%) van de raadsleden onderschreef de wenselijkheid van deze werkwijze.

Het is verder vermeldenswaard dat tweederde (67%) van de raadsleden vond dat bij de toetsing van de besluitvormingsresultaten de aandacht primair moet uitgaan naar de democratische zuiverheid van de gevolgde procedures en niet naar de beleidsinhoud. Hieruit lijkt een zekere bereidheid te spreken om de uitkomsten van interactieve beleidsvorming niet primair inhoudelijk te toetsen. Niettemin gaf één op de drie raadsleden (33%) aan wel degelijk ook inhoudelijk te willen oordelen over de uitkomsten van interactief bestuur. Bovendien is niet duidelijk of de raadsleden die zeggen *vooral* procedureel te willen toetsen, in aanvulling daarop, niet ook nog eens een inhoudelijke toetsing wensen.

Bij de door de meeste raadsleden gekozen houding past een tamelijk afstandelijke rol tijdens het interactieve proces. Raadsleden gaven er in meerderheid de voorkeur aan bij interactieve processen te volstaan met luisteren en vragen stellen (69%). Slechts weinig raadsleden vonden dat ze een actieve rol behoren te spelen door mee te praten of het voortouw te nemen in de beraadslagingen (31%).

Veranderingen 2001-2002

De bovenstaande percentages betreffen de eerste meting. Bij de tweede meting treden voor de betreffende variabelen geen duidelijk vaststelbare verschillen op. De opvattingen van de raadsleden over hun rol bij interactief bestuur zijn dus niet veranderd. Er zijn ook geen intergemeentelijke verschillen en er is slechts één kenmerk van de projectaanpak dat samenhangt met een verandering in opvattingen over de mate waarin de raad zich actief zou moeten opstellen bij interactief bestuur.²⁸ In gemeenten waarin de raad vanaf het begin de regie voert, kiest men in de tweede meting voor een minder actieve rol dan in de eerste meting, terwijl men in de overige gemeenten gemiddeld voor een wat actievere rol kiest. Het verschil in verandering van opvattingen tussen deze gemeenten is significant.

Conclusie

Al met al lijkt het erop dat de raadsleden in de achttien onderzochte gemeenten bij de interactieve beleidsvorming kiezen voor een dualistische rolverdeling. Daarbij moet de rol van de raad kaderstellend en controlerend zijn. Bij die controlerende rol moet de nadruk liggen op een procedurele toetsing op de zuiverheid van interactieve procedures. Het is opvallend dat deze overwegend dualistische rolopvatting al bij het begin van het PDG-experiment bestond en dat de steun voor deze opvatting in het daarop volgende jaar niet verder is toegenomen. In dat opzicht verschillen onze conclusies van de conclusies uit een

²⁸ Voor een omschrijving van deze kenmerken verwijzen we naar paragraaf 4.1 deelparagraaf *Achtergronden*.

vergelijkbaar onderzoek onder de gemeenten die deelnamen aan de Vernieuwingsnetwerken. De onderzoekers van SGBO vonden in deze gemeenten wel aanwijzingen voor een verandering van opvattingen over de rol van de raad bij interactief bestuur.²⁹

Overigens moeten we voor de PDG-gemeenten op basis van de bestuurspraktijk aantekenen dat er tussen de rolopvattingen van raadsleden en de realisatie daarvan wel een discrepantie bestaat. In het onderzoek is ook gevraagd naar het feitelijk functioneren van kaderstelling en controle bij interactief bestuur. Het belangrijkste knelpunt is dat in de gemeenten waar men interactief bestuur kent, volgens de helft van de raadsleden een vooraf geformuleerd toetsingskader ontbreekt. Verder geeft ongeveer een op de vijf raadsleden aan dat de uitkomsten van interactieve beleidsvorming noch procedureel noch inhoudelijk worden getoetst door de raad. In deze opzichten lijkt de kaderstellende en controlerende rol van de raad nog niet volledig uit de verf te komen.³⁰

4.4 Conclusie

Al met al kunnen we constateren dat er in de PDG-gemeenten onder raadsleden in de periode 2001-2002 meer steun is ontstaan voor de kern van de dualisering: positionele en bevoegdheidsontvlechting. Deze steun ligt bovendien op een hoog niveau, evenals de steun voor het versterken van de controlefunctie van de raad en de individuele rechten van raadsleden. De verschillen tussen gemeenten zijn afgenomen. Vooral leden van collegefracties hebben hun bezwaren tegen positionele ontvlechting en delegatie laten varen. De verschillen tussen oppositie en collegefracties zijn verminderd, behalve ten aanzien van de steun voor meer delegatie. Hier blijft de steun van de oppositiepartijen aan de magere kant.

Tot een meer dualistische rolopvatting, waarbij raadsleden zich vooral richten op kaderstelling en controle en daarbij afzien van bestuurlijke taken lijkt het echter vooralsnog niet te zijn gekomen. Vooral in de collegefracties vinden we nog steeds veel raadsleden die besturen belangrijker vinden dan controleren. De controlerende rolopvatting blijft bij grotere gemeenten sterker ontwikkeld dan bij kleinere.

De vervulling van de vertegenwoordigende functie door raadsleden is voor verbetering vatbaar. Lokale opinieliders, topambtenaren, collegeleden en raadsleden zelf zijn hier kritisch over. Des te opvallender is dat het aantal raadsleden dat meer waarde hecht aan contacten met burgers en maatschappelijke organisaties dan aan 'gemeentehuiscontacten' niet is toegenomen.

²⁹ Zonder nader inzicht in de gegevens van SGBO is het niet mogelijk om vast te stellen of er in de twee onderzochte groepen gemeenten werkelijk verschillende processen hebben plaatsgevonden. Zolang dit niet duidelijk is heeft het geen zin te speculeren over mogelijke interpretaties.

³⁰ Het betreft hier gegevens uit de eerste meting, bij de tweede meting zijn deze vragen niet opgenomen. Aangezien de opvattingen over interactief bestuur niet zijn veranderd lijkt het onwaarschijnlijk dat er in het feitelijk functioneren al wel veranderingen zijn opgetreden.

Dualisering impliceert niet noodzakelijk de invoering van interactief bestuur. Niettemin zien we dat bij het begin van het PDG-project vrijwel alle gemeenten zich hadden voorgenomen om naast dualisering ook via interactief bestuur burgers meer te betrekken bij het gemeentebestuur. Uit ons onderzoek blijkt dat interactief bestuur vooral positief wordt gewaardeerd zolang het zich binnen de kaders van de representatieve democratie afspeelt. De steun voor verdergaande vormen van interactief bestuur is niet toegenomen. De raadsleden ondersteunen in termen van hun opvattingen (cultuur) een dualistische benadering van interactief bestuur, maar in de praktijk vormt het feitelijk functioneren van kaderstelling en controle nog een knelpunt.

Er zijn weinig indicaties dat afzonderlijke aspecten van de vormgeving van de projecten op gemeentelijk niveau van invloed zijn op veranderingen in de opvattingen van de raadsleden.

Voor een deel heeft dit te maken met de omstandigheid dat lang niet alle voorgenomen maatregelen zijn uitgevoerd (zie hoofdstuk 2). Wat betekenen deze resultaten? Moeten we concluderen dat inhoudelijke maatregelen (bijvoorbeeld tot ontvlechting) noch de invulling van de veranderingsstrategie (bijvoorbeeld of de raad de regie van het veranderingsproces voert) een verschil maken voor de uitkomsten van het proces (veranderingen in opvattingen van raadsleden)? Die conclusie lijkt ons prematuur. In de eerste plaats vereist verandering van de bestuurscultuur een lange adem. We hebben reeds eerder gesteld dat de tijd die is verstreken tussen de eerste en de tweede meting betrekkelijk kort is geweest. Daarom is de geconstateerde verandering in de houdingen van raadsleden in veel opzichten gering of afwezig. Verder hebben we in onze analyses alleen kunnen kijken naar het mogelijke effect van *afzonderlijke* maatregelen. In de meeste gemeenten is echter een min of meer uitgebreide combinatie van maatregelen genomen. Ons materiaal laat geen uitspraken toe over de effecten van dergelijke maatregelenmixen. Op basis van hun observaties tijdens de procesbegeleiding in de gemeenten hebben de procesbegeleiders van Partners+Pröpper wel de indruk gekregen dat sommige werkwijzen bij de invoering van dualisering meer perspectief bieden voor een succesvolle strategie dan andere werkwijzen (zie hoofdstuk 3). Ons materiaal laat op dit moment echter slechts een voorlopige conclusie toe: géén van de onderzochte maatregelen vormt op zichzelf genomen een noodzakelijke en voldoende voorwaarde voor een succesvolle dualisering. Dit noopt gemeenten zich te bezinnen op een perspectiefrijke invoeringsstrategie. Bij de formulering van zo'n strategie bieden de lessen uit de procesbegeleiding (zie hoofdstuk 3) de nodige houvast.

5 Veranderingen in de Bestuurspraktijk

P-J. Klok, S.A.H. Denters en M.A. Visser

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 nu al is gerealiseerd. Daarom is er bij de tweede meting in 2002 van afgezien over de volle breedte informatie te verzamelen over de bestuurspraktijk. Voor een volledige effectevaluatie van het experiment is een derde meting op een later tijdstip nodig. Niettemin is op een beperkt aantal punten in de tweede meting ook informatie verzameld over aspecten van de bestuurspraktijk. Het gaat hierbij om te beginnen om twee kernpunten in de verhouding tussen de gemeenteraad en het college: de vraag of er in de praktijk sprake is van monisme of dualisme (paragraaf 5.1) en de vraag naar het functioneren van kaderstelling en controle door de raad (paragraaf 5.2). Deze aspecten hebben betrekking op de eerste drie elementen van een duale bestuurspraktijk (een heldere taakverdeling tussen raad en college, een evenwichtige verdeling van invloed tussen raad en college en een onafhankelijke stellingname van beide organen).

Daarna gaan we in op twee aspecten van de praktijk van de raadsvergaderingen: de kwaliteit van het raadsdebat (5.3) en de openheid van het college in het raadsdebat (5.4).

5.1 Monisme en dualisme

Inleiding

Zoals hierboven al is gesteld: de kern van dualisme is het bereiken van een situatie waarin de raad kaders stelt en controleert, terwijl het college bestuurt. Wat komt er van deze beoogde rolverdeling in de praktijk terecht?

De toestand bij de eerste meting

In de enquêtes van ons onderzoek is respondenten gevraagd om de feitelijke situatie met betrekking tot de taakverdeling van raad en college 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 5.1). 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.³¹ 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?

³¹ Tussen raadsleden van collegefracties en oppositie bestaan in dit opzicht geen significante verschillen.

Bij nadere beschouwing luidt het antwoord op deze vraag ontkennend. 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 twee-eenheid vormen (vandaar de typering monisme) en waarbij het college (op basis van het collegeakkoord) de dominante actor is.³² 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.

Deze kenmerken hebben betrekking op twee aspecten van een duale bestuurspraktijk: een evenwichtige verdeling van invloed tussen raad en college en een onafhankelijke stellingname van raad en college.

Op basis van deze kenmerken is bepaald in welke mate er volgens onze respondenten sprake was 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. De gegevens wijzen uit dat in de onderzochte gemeenten de besluitvorming in tamelijk sterke mate de kenmerken had 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) scoorden wat dit betreft hoger dan bestuurders (6.0). Met name de beeldvorming bij de lokale opinieleiders is hierbij opvallend. Onder hen bestond 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) meenden dat er sprake is van meer collegemonisme dan de leden van de collegefracties (5.8). Dit neemt echter niet weg dat zelfs in de meest 'conservatieve' inschatting, die van de raadsleden van de collegefracties, velen meenden dat de besluitvorming in belangrijke mate kenmerken heeft van het collegemonisme.³³

Veranderingen 2001-2002

Het aandeel raadsleden dat het eens is met de alternatieve stellingen over de verhouding tussen college en raad bij het bestuur van de gemeente laat bij de tweede meting een opmerkelijke verandering zien (zie tabel 5.1). Was eerst 28% van mening dat de raad bestuurt

³² 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).

³³ 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).

en het college zich toelegt op het dagelijks bestuur, nu (in de tweede meting) is 45% deze mening toegedaan. De alternatieve opvatting, dat het college bestuurt en raad kaders stelt en controleert, vindt nu steun bij 55% van de raadsleden (was 72%).

Tabel 5.1 Percentage respondenten dat het eens is met twee alternatieve stellingen over de heersende bestuurspraktijk

	Raadsleden 1e meting	Raadsleden 2e meting
De raad bestuurt de gemeente, het college legt zich toe op het dagelijks bestuur	28%	45%
Het college bestuurt de gemeente, de raad stelt vooraf kaders en controleert het college	72%	55%
Totaal	100% (251)	100% (142)

Bij de interpretatie van deze opmerkelijke uitkomst is het goed om eerst te constateren dat men onverminderd van mening is dat er sprake is van een belangrijke mate van collegemonisme (was 6,3 onder raadsleden, is 6,1³⁴). Het verschil in opvatting over het bestaan van collegemonisme tussen oppositieleiden en coalitiefracties treffen we ook aan bij de tweede meting (oppositie was 7,1, is 7,0, collegefracties was 5,8, is 5,7). Dit wijst erop dat de raadsleden onverkort van mening zijn dat het college de gemeente feitelijk bestuurt. Deze bevinding wordt ook gestaafd door de uitkomsten van eerder onderzoek. Uit diverse studie is in de afgelopen jaren gebleken dat het feitelijke invloedsprimaat in het gemeentebestuur berust bij de leden van het college (Bakker, Castenmiller en Smallenbroek 2000; Berveling 1994; Denters e.a. 2000; Denters en De Jong 1992; Derksen 1985). De in tabel 5.1 weergegeven verschuiving wijst er daarom waarschijnlijk op, dat raadsleden bij de beantwoording van deze vraag, meer dan voorheen beseffen dat de raad onvoldoende inhoud geeft aan kaderstelling en controle (zie ook paragraaf 5.2). Dit is mogelijk ook een gevolg van de aandacht die hieraan bij de projectbegeleiding is gegeven. In de werkconferenties is aan de hand van concrete voorbeelden in bijna alle gemeenten geconstateerd dat beleidsdocumenten doorgaans onvoldoende expliciete doelstellingen bevatten, waardoor er nauwelijks sprake is van kaderstelling en er onvoldoende aanknopingspunten zijn voor controle.

Achtergronden

Het beeld dat raadsleden hebben van de relatie raad - college hangt samen met hun beeld van de invloedsverhoudingen. Naarmate men de verhoudingen als meer collegemonistisch typeert, acht men de invloed van de raad ten opzichte van het college en de invloed van de oppositiefracties geringer. Verder blijkt dat er tussen gemeenten in deze opzichten zekere verschillen bestaan. Met betrekking tot de mate van collegemonisme zijn er verschillen te constateren tussen kleine en grote gemeenten. Raadsleden van grote gemeenten zijn meer dan hun collega's uit kleinere gemeenten van oordeel dat er sprake is van collegemonisme

³⁴ Onder raadsleden die aan beide metingen deelnamen zijn de waarden 6,1 (1e meting) en 6,0 (2e meting), het verschil is niet significant.

(6,6 versus 5,8). Dit significante verschil treffen we aan in beide metingen. Er is hierin dus geen verandering gekomen. Verder is het zo dat de respondenten in de grotere gemeenten meer dan in kleine gemeenten menen dat de invloed van de raad ten opzichte van het college geringer is en dat de invloed van de oppositie ten opzichte van de collegefracties minder groot is.³⁵

Als we kijken naar de kenmerken van de projectaanpak dan zien we dat het collegemonisme minder is in gemeenten waar de doelen in een werkconferentie gemeenschappelijk zijn gemaakt en in gemeenten waar ook maatregelen gericht op de bestuurspraktijk ('al doende leren') zijn genomen (V8).³⁶ Deze verschillen treffen we echter in beide metingen aan, zodat we niet kunnen concluderen dat deze projectkenmerken aan een andere bestuurspraktijk bijdragen.

Conclusie

Er is bij zowel de eerste als de tweede meting in de PDG-gemeenten in belangrijke mate sprake van collegemonisme. Deze vorm van monisme kenmerkt zich door een situatie waarbij het feitelijke primaat in het gemeentebestuur ligt bij het college. In deze vorm van monisme staat de binding van volgzame collegefracties aan een collegeakkoord centraal. De projectkenmerken hebben vooralsnog geen invloed op het optreden van collegemonisme.

5.2 Kaderstelling en controle

Inleiding

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.

De toestand bij de eerste meting

Deze verwachting wordt bevestigd als we kijken naar het oordeel dat raadsleden en andere respondenten geven over de kwaliteit van kaderstelling en controle.

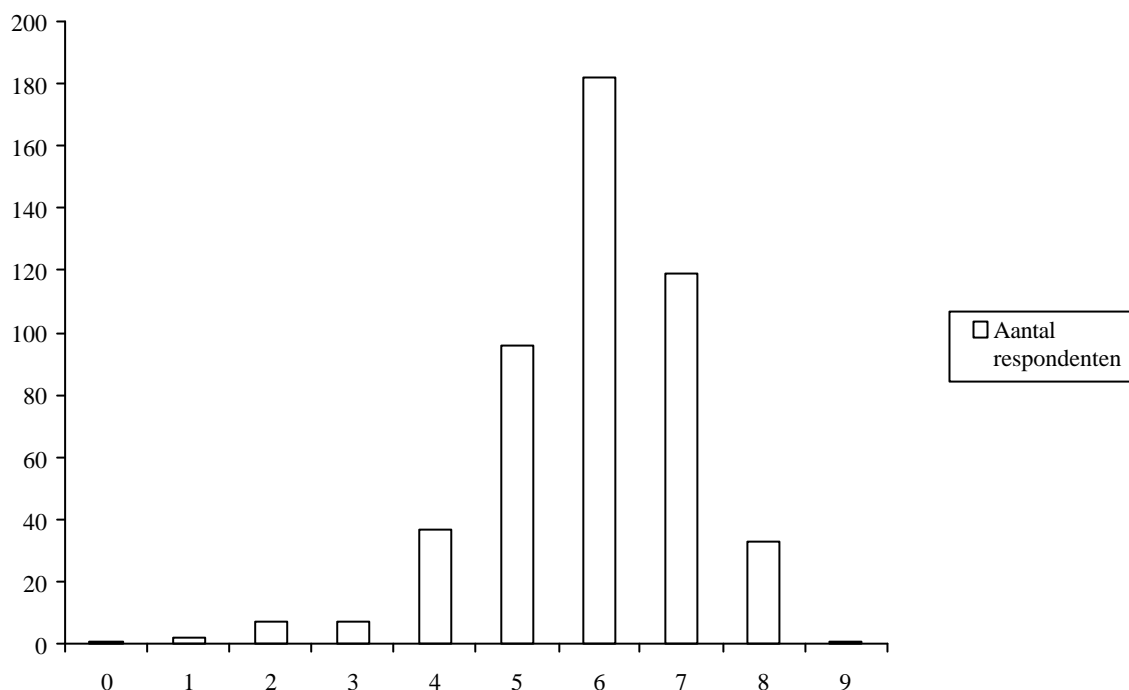
We hebben onze respondenten begin 2001 gevraagd om een rapportcijfer te geven voor de mogelijkheden tot kaderstelling en controle en het werkelijk gebruik van die mogelijkheden. De oordelen op de verschillende vragen hangen zodanig samen dat we ze kunnen samenvatten tot één beoordeling. De overall oordelen over de kaderstelling en controle waren niet erg positief (zie figuur 5.1). Het gemiddelde oordeel was een 'zes min' (5,8). Ook in de werkconferenties is aan de hand van concrete voorbeelden geconstateerd dat kaderstelling

³⁵ Het betreft hier gegevens uit de eerste meting, in de tweede meting zijn deze vragen niet opgenomen.

³⁶ Voor een overzicht van de onderzochte kenmerken van de projectaanpak, zie paragraaf 4.1, deelparagraaf *Achtergronden*.

en controle doorgaans te wensen overliet (zie hoofdstuk 3). Tussen raadsleden, bestuurders en lokale opinieleiders bestonden geen grote verschillen in dit oordeel.

Figuur 5.1 Oordeel over mogelijkheden en gebruik van kaderstelling en controle (raadsleden, bestuurders en opinieleiders)



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 was positiever (een magere voldoende: 'zesje') terwijl het oordeel over het gebruik van deze mogelijkheden duidelijk negatiever uitviel (een 'vijf').

Veranderingen 2001-2002

De opvattingen over het huidige functioneren van kaderstelling en controle zijn in de onderzoeksperiode niet veranderd. Het rapportcijfer dat raadsleden (deelnemers aan beide metingen) geven, is en blijft een 5,7. Ook de gesignaleerde verschillen in de beoordeling van de mogelijkheden tot kaderstelling en controle en het feitelijke gebruik ervan bleven bestaan.

Achtergronden

De respondenten uit de achttien gemeenten verschillen niet duidelijk vaststelbaar 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). Dit verschil vinden we ook terug in de tweede meting.³⁷

Het functioneren van kaderstelling en controle wordt bovendien niet beïnvloed de kenmerken van de projectaanpak.³⁸

Conclusie

Het functioneren van kaderstelling en controle wordt in de PDG-gemeenten niet met een ruime voldoende beoordeeld. Hierin is in de experimenteerperiode geen verandering opgetreden. De raadsleden blijven ook kritischer over het *gebruik* van de mogelijkheden tot kaderstellen en controleren dan over die mogelijkheden zelf. Oppositieleden kritischer dan leden van collegefracties. De kenmerken van de projectaanpak hebben geen invloed op het functioneren van kaderstelling en controle.

5.3 Kwaliteit van het raadsdebat

Inleiding

Dualisme staat voor een nieuwe verhouding tussen raad en college. Voorstanders van dualisering beklemtonen dat deze nieuwe verhoudingen mogelijkheden scheppen voor een heldere profilering van politieke strijdpunten in het raadsdebat en een vruchtbare samenwerking tussen raad en college. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de politieke profilering. Deze profilering is van belang voor de kaderstelling en de controle. Zonder (politieke) keuzen ontbreken expliciete uitgangspunten op basis waarvan de raadsleden kunnen controleren.

Ook voor de vertegenwoordigende functie is een herkenbare politieke profilering van belang. De Nederlandse democratie, ook op lokaal niveau, is een partijdemocratie. In een partijdemocratie kunnen kiezers bij verkiezingen hun stem uitbrengen op ten minste twee groepen van kandidaten (partijen) die staan voor duidelijk geprofileerde programma's. Via een stem op een bepaalde partij kunnen de kiezers de samenstelling van de volksvertegenwoordiging en de kans op de realisatie van een hen sympathiek programma beïnvloeden. Wil de partijdemocratie werken, dan moeten kiezers wel iets te kiezen hebben. Met andere woorden het moet duidelijk zijn waar lokale partijen inhoudelijk voor staan (zie: Denters 1993 en Thomassen 1981).

Volgens de Staatscommissie vormt dit in de lokale democratie een belangrijk knelpunt. De politieke herkenbaarheid van de lokale besluitvorming is gering omdat veel van de "gewichtige beslissingen feitelijk worden genomen in de [besloten; UT] vergaderingen van het college en de collegefracties" (119). Daardoor zijn de uitkomsten van het raadsdebat veelal voorspelbaar (114) en worden zaken als hamerstuk afgehandeld.

³⁷ Het oordeel over de bestaande mogelijkheden tot kaderstelling en controle is ook bij de tweede meting positiever dan het oordeel over het gebruik van deze mogelijkheden.

³⁸ Voor een overzicht van de onderzochte kenmerken van de projectaanpak, zie paragraaf 4.1, deelparagraaf *Achtergronden*.

Toestand bij eerste meting

De vraag is in hoeverre dit beeld wordt onderschreven door de verschillende betrokkenen. Onze maatstaf is gebaseerd op de antwoorden op enige vragen uit onze schriftelijke enquête.³⁹ De scores kunnen variëren tussen 0 en 10, waarbij het cijfer 10 een kwalitatief hoogwaardig (interessant debat op hoofdlijnen waarin politieke verschillen duidelijk worden) impliceert. In het algemeen oordeelden raadsleden niet erg positief over de kwaliteit van raadsdebatten. Raadsleden waren in dit opzicht overigens minder ontevreden (4,8) dan bestuurders (4,0) en lokale opinieleiders (3,9), die in het kader van de eerste meting om hun mening hierover is gevraagd.⁴⁰

Ook als we bestuurders en opinieleiders vragen naar de scheidslijnen tussen partijen of de manier van politiek bedrijven van individuele raadsleden, geven onze respondenten aan dat de verschillen 'tamelijk beperkt' zijn.⁴¹

Veranderingen 2001-2002

In de ogen van de raadsleden heeft het project nog niet geleid tot een verbetering van de kwaliteit van het raadsdebat.⁴²

Tabel 5.2 Oordeel van respondenten over de kwaliteit van het raadsdebat

	Raadsleden 1 ^e meting	Raadsleden 2 ^e meting
Kwaliteit raadsdebat	4,8 (223)	4,9 (139)

Achtergronden

Ten aanzien van de kwaliteit van het raadsdebat zien we verschillen tussen kleine en grote gemeenten. Raadsleden uit kleine gemeenten zijn positiever gestemd over de kwaliteit van het debat dan hun collega's uit grote gemeenten (5,2 versus 4,5). Deze verschillen treffen we aan in beide metingen. Er is hierin geen verandering gekomen. Ook zijn oppositieleden in de tweede meting kritischer dan leden van collegefracties, terwijl dat in de eerste meting nog niet het geval was.

Hoewel er op het niveau van alle raadsleden geen verschil optreedt in de beoordeling van de kwaliteit van het raadsdebat is er wel een duidelijk vaststelbaar verschil in verandering van deze beoordeling tussen gemeenten waarin maatregelen gericht op publieke verant-

³⁹ Er is sprake van een hoogwaardig debat als het 'gericht is op hoofdzaken', 'interessant is', 'de raad kritisch is' en 'er sprake is van herkenbare politieke scheidslijnen'. Deze aspecten vormen bij een factoranalyse van verschillende aspecten van het functioneren van de raad één dimensie.

⁴⁰ De verschillen tussen raadsleden en de beide andere groepen zijn significant.

⁴¹ Bij beide vragen liggen de gemiddelden (3,3 en 2,8) rond het schaal midden van de vijf punts antwoordschalen. De toetsen geven aan dat er tussen de gemiddelden van de groepen respondenten geen significante verschillen bestaan tussen bestuurders en opinieleiders. Tussen de achttien PDG-gemeenten bestaan evenmin grote verschillen.

⁴² De score voor raadsleden die deelnamen aan beide metingen is 5,0 in beide metingen.

woording zijn genomen en gemeenten waarin dit niet is gebeurd. Raadsleden uit gemeenten waar deze maatregelen zijn genomen zijn in de eerste meting wat kritischer dan collega's waar deze maatregelen niet zijn genomen (4,4 versus 4,9). In deze gemeenten treedt echter wel een kleine verbetering op (van 4,4 naar 4,9) terwijl dat zonder maatregelen niet het geval is (van 4,9 naar 5,0). Dat er op het niveau van alle gemeenten geen verandering optreedt, heeft te maken met het feit dat slechts in drie gemeenten (Almere, Roermond en Schermer) dergelijke maatregelen zijn genomen: ten opzichte van de overige gemeenten gaat het dus om een beperkt aantal respondenten. Het expliciet opnemen van verbetering van de kwaliteit van het raadsdebat in de projectdoelstellingen hangt niet samen met de oordelen van raadsleden over die kwaliteit.⁴³

Conclusie

De kwaliteit van het raadsdebat wordt door alle groepen respondenten als onvoldoende beoordeeld. Opinieleiders zijn hierbij nog kritischer dan raadsleden zelf en in grote gemeenten is men kritischer dan in kleine. In de ogen van de raadsleden is hierin nog geen verandering opgetreden. Er zijn beperkte aanwijzingen dat het nemen van maatregelen gericht op publieke verantwoording kan bijdragen aan een hoogwaardiger raadsdebat.

5.4 Openheid van het college in het raadsdebat

Inleiding

Het functioneren van raad en college is uiteraard niet alleen afhankelijk van het optreden van de raadsleden. Hun mogelijkheden worden mede bepaald door de opstelling van het college. Met behulp van items over de 'openheid college', 'flexibiliteit college' en 'kwaliteit informatieverstrekking door het college' is een schaal geconstrueerd voor 'openheid van het college'.⁴⁴ Deze kan variëren van 0 tot 10, waarbij een hogere score een grotere mate van openheid betekent.

Toestand bij eerste meting

Uit de gegevens valt af te leiden dat raadsleden begin 2001 tamelijk negatief dachten over de openheid van het college. Overigens werd deze inschatting door de raadsleden gedeeld door lokale opinieleiders. Het behoeft geen verbazing dat het beeld van de politieke en ambtelijke bestuurders (waaronder collegeleden) minder negatief was. Ook zijn leden van de oppositie kritischer dan leden van collegefracties.

Veranderingen 2001-2002

De resultaten van de herhaalde meting laten zien we dat er in de periode van 2001-2002 in de ogen van de raadsleden nog geen verandering is gekomen in de opstelling van het col-

⁴³ Voor een overzicht van al onderzochte kenmerken van de projectaanpak, zie paragraaf 4.1, deel-paragraaf *Achtergronden*.

⁴⁴ Deze aspecten vormen bij een factoranalyse van verschillende aspecten van het functioneren van de raad één dimensie.

lege tegenover de raad. Dit geldt ook voor het verschil in beoordeling door oppositie- en collegefracties.

Tabel 5.3 Oordeel van respondenten over de openheid van het college

	Raadsleden 1e meting	Raadsleden 2 ^e meting
Openheid college	5,3	5,3

Achtergronden

Ten aanzien van de openheid van het college zien we verschillen tussen kleine en grote gemeenten. Raadsleden in kleine gemeenten zijn positiever gestemd over de openheid van het college (5,6 versus 5,0) dan hun collega's in grote gemeenten. Dit verschil treffen we aan in beide metingen. Er is hierin dus geen verandering gekomen. De openheid van het college hangt niet samen met kenmerken van de projectaanpak.⁴⁵

Conclusie

Er wordt tamelijk negatief geoordeeld over de openheid van het college in het raadsdebat. Zowel oppositieleden als raadsleden in grote gemeenten zijn hierbij kritischer dan hun collega's in kleine gemeenten. In deze opvattingen zijn geen veranderingen waar te nemen.

5.5 Conclusie

Op basis van het voorgaande kunnen we het volgende constateren:

- De bestuurspraktijk in de PDG-gemeenten kenmerkt zich onverminderd door collegemonisme. Bij deze vorm van monisme ligt het feitelijke primaat in het gemeentebestuur bij het college. In deze vorm van monisme staat de binding van volgzaam collegefracties aan een collegeakkoord centraal.
- De raadsleden zijn nog steeds ontevreden over de manier waarop zij invulling geven aan hun mogelijkheden tot kaderstelling en controle.
- De kwaliteit van het raadsdebat en de openheid van het college in de communicatie met de raad zijn niet wezenlijk veranderd.

In dit opzicht heeft het PDG-project dus vooralsnog geen verbeteringen opgeleverd. Hierbij moeten we een aantal kanttekeningen plaatsen. In de eerste plaats is geconstateerd dat in veel PDG-gemeenten slechts een beperkt deel van de beoogde maatregelen daadwerkelijk is geïmplementeerd. In de tweede plaats is voor een duurzame gedragsverandering een verandering van de bestuurscultuur nodig. In het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat in de korte looptijd van het project deze noodzakelijke cultuurverandering in de PDG-gemeenten hoogstens in eerste aanzet op gang is gekomen. Dat tot op heden over de brede linie geen sprake is van een duidelijk traceerbare verandering van gedrag van raadsleden en andere betrokkenen behoeft tegen deze achtergrond geen verbazing te wekken.

⁴⁵ Voor een overzicht van de onderzochte kenmerken van de projectaanpak, zie paragraaf 4.1, deelparagraaf *Achtergronden*.

Het zou gevaarlijk zijn om deze kanttekeningen te beschouwen als een geruststelling. Vanuit democratisch oogpunt behoeft de ontwikkeling van de bestuurspraktijk na de invoering van het dualisme blijvende aandacht. De voorstanders beogen met de dualisering een versterking van het primaat van de raad. Zij wijzen erop dat:

- de huidige invloedspositie van de raad niet erg sterk is (zie ook eerder onderzoek: Bakker, Castenmiller en Smallenbroek 2000; Berveling 1994; Denters e.a. 2000; Denters en De Jong 1992; Derksen 1985; Pröpper en Kessens, 2000);
- 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 structurelementen (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: door een goed gebruik van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden). Of deze redenering correct is, kan nu nog niet worden vastgesteld. Voor een daadwerkelijke versterking van de invloed van de raad binnen dualistische verhoudingen is het echter wezenlijk dat raden zich bewust bezinnen op hun nieuwe rol en hun mogelijkheden tot kaderstelling en controle en vervolgens deze mogelijkheden ook daadwerkelijk benutten. De Wet dualisering gemeentebestuur biedt raadsleden hiertoe bepaalde mogelijkheden. Bezien moet worden of de raadsleden van deze mogelijkheden gebruik maken. Geschiedt dit niet dan bestaat het risico van het ontstaan van een democratisch gat: op de machtsuitoefening van B&W bestaat dan geen effectieve democratische controle.

6 Conclusies en lessen

I.M.A.M. Pröpper en S.A.H. Denters

6.1 Conclusies

In hoofdstuk 1 is voor het PDG-project een aantal concrete resultaten benoemd:

- 1 Min of meer gemeenschappelijke intentie om concrete verbeteringen te realiseren in bestuurscultuur en bestuurspraktijk.
- 2 Min of meer gemeenschappelijke intentie om concrete verbeteringen te realiseren ten opzichte van de samenleving.
- 3 Feitelijke inzet van een of meer maatregelen gericht op dualisering.
- 4 Dualisering van de bestuurscultuur: wijziging in rolopvattingen.
- 5 Dualisering van de bestuurspraktijk: wijzigingen in het handelen.
- 6 Zichtbare effecten in de samenleving voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven die direct betrokken zijn bij het veranderingsproces van het gemeentebestuur.
- 7 Zichtbare effecten in de samenleving voor brede lagen van de bevolking.

Deze resultaten⁴⁶ verwijzen naar diverse stadia in de doorwerking van de vernieuwingsimpuls. We hebben vastgesteld dat in de relatief korte looptijd van het Project duale gemeenten al een aantal resultaten is geboekt. In alle gemeenten zijn een of meer concrete maatregelen genomen om dualisme in formele zin te realiseren (zie hoofdstuk 2). In vrijwel alle gemeenten lag daaraan de intentie ten grondslag om te komen tot een vanuit dualistisch perspectief meer bevredigende bestuurscultuur en -praktijk en/of een verbetering in de relatie van het gemeentebestuur tot de lokale samenleving (zie hoofdstuk 2 en 3). Hierbij moeten we opmerken dat er dus ook gemeenten zijn die maatregelen hebben getroffen zonder dat deze waren gebaseerd op een dergelijke intentie. Bij de overige punten is vastgesteld dat de doorwerking van de vernieuwingsimpuls vooralsnog beperkt is.

In hoofdstuk 4 is vastgesteld dat de doorwerking in de bestuurscultuur op dit moment beperkt blijft tot een toenemende steun voor de dualiseringsmaatregelen.

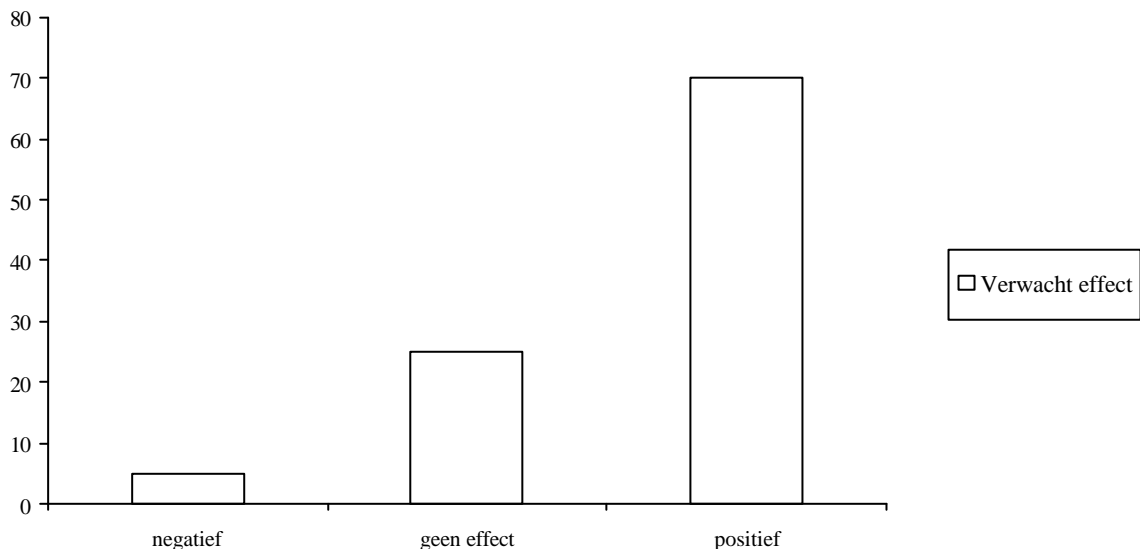
Deze groeiende steun voor de dualisering van de formele bestuurlijke verhoudingen blijkt, althans volgens de schriftelijke enquête, (nog) niet te leiden tot veranderingen in de rolopvattingen van raadsleden. Dat geldt voor de opvattingen van de raadsleden over de kaderstellende, controlerende en bestuurlijke rol en voor de vertegenwoordigende rol van de raad. In hoofdstuk 5 is geconstateerd dat ten tijde van de tweede meting er in de gedragspatronen van raadsleden nog geen ingrijpende veranderingen waren opgetreden. Op basis van ons onderzoek kunnen we geen algemene uitspraken doen over de zichtbare maatschappelijke effecten van de vernieuwingsimpuls (6). Hierover zijn bij de tweede meting

⁴⁶ In dit hoofdstuk geven we niet nogmaals een weergave van de belangrijkste resultaten per onderzoeksvraag. Daarvoor verwijzen we naar de conclusies aan het slot van de hoofdstukken 2 tot en met 5.

namelijk niet systematisch vergelijkbare gegevens verzameld. Tijdens de procesbegeleiding in de verschillende gemeenten hebben de procesbegeleiders van Partners+Pröpper echter de indruk dat van een dergelijke doorwerking wel degelijk incidenteel sprake is (zie hoofdstuk 3).

Deze resultaten hoeven geen verbazing te wekken. Veranderingsprocessen van ingeslepen cultuur- en gedragspatronen zijn van de lange adem. Dat geldt bij voorbaat wanneer de beoogde veranderingen ingrijpend zijn en raken aan fundamentele opvattingen over het karakter van de lokale democratie en de rol van de diverse gemeentelijke organen daarin. We constateren wel dat raadsleden overwegend positieve verwachtingen van dualisme hebben. Aan de raadsleden zijn bij de tweede meting vragen voorgelegd over de effecten die zij verwachten van twee kernmaatregelen om dualisme te bevorderen: 'wethouders zijn niet langer lid van de gemeenteraad' en 'meer bestuursbevoegdheden voor het college, de raad stelt kaders en controleert'. De raadsleden zijn hierover behoorlijk optimistisch. Daarbij maken ze in de praktijk geen onderscheid tussen het verwachte effect van deze twee maatregelen.⁴⁷ De meerderheid van de raadsleden verwacht vooral positieve effecten. Als we één schaal maken waarin de verwachte effecten van beide maatregelen worden samengevat, dan verwacht 5% van de raadsleden negatieve effecten, ongeveer 25 % verwacht weinig of geen effecten en 70 % verwacht positieve effecten.

Figuur 6.1 Effect dat raadsleden verwachten van dualisme bevorderende maatregelen op het functioneren van de raad (percentages)



Het meeste effect verwacht men op de mate waarin de raad kaders stelt (73% denkt dat kaderstelling zal toenemen) en de mate waarin ze zich onafhankelijk van het college zullen opstellen (70 tot 80% verwacht een toename⁴⁸). Verder verwachten raadsleden vooral positieve effecten op de levendigheid van het raadsdebat; de mate van openbare verantwoor-

⁴⁷ Indien we de verwachte effecten van elk van deze maatregelen samenvatten in een schaal dan vertonen de twee schalen een sterke samenhang $r = .91$.

⁴⁸ 70% bij de maatregel scheiding bestuur en kaderstelling/controle, 80% bij positionele ontvlechting.

ding; de ruimte die men heeft voor de vertegenwoordigende rol; de mate waarin partijen zich kunnen profileren en de aantrekkelijkheid van het raadslidmaatschap.

Op drie punten zijn de verwachtingen minder hooggestemd. Over 'de invloed van de raad ten opzichte van het college' verwacht weliswaar bijna de helft van de raadsleden een positief effect, terwijl ongeveer een kwart van de raadsleden een negatief effect verwacht. Een bijna even grote groep zegt het nog niet te weten. Er zijn hierbij geen verschillen tussen oppositieleden en collegefracties.

Een tweede uitzondering betreft het 'effect op de belangstelling van burgers voor de gemeentepolitiek' (76% van de raadsleden verwacht op dit punt 'geen effect' van de maatregelen). In de derde plaats meent de meerderheid (53%) van de raadsleden dat de dualisering geen effect heeft 'op de invloed van oppositiefracties ten opzichte van collegefracties'. De constatering dat veranderingen in de bestuurscultuur en de -praktijk een zaak van de lange adem zijn en de positieve verwachtingen van raadsleden bieden echter geen garantie op een succesvol veranderingsproces. In dit onderzoek is vastgesteld dat een werkelijke doorwerking van de dualisering een forse inspanning van de verschillende betrokkenen vergt. In de volgende paragraaf staan we hier nader bij stil.

6.2 Lessen

Formele dualisering is een middel. Wil dit middel bijdragen tot de gestelde doelen, dan moeten aan bepaalde voorwaarden zijn voldaan. Op basis van het onderzoek en de procesbegeleiding kunnen we in elk geval vier hoofdlessen trekken.

Zorg voor een heldere grondslag voor dualisering

Les 1. Dualisering vraagt een heldere grondslag voor de boedelscheiding tussen raad en college. Het onderscheid politieke sturing en controle door de raad en besturen en uitvoeren (regeren) door het college biedt hiervoor een aanknopingspunt.

- 1.1 De raad geeft inhoud aan zijn *kerntaak* - het geven van politieke sturing over politiek relevante onderwerpen - via zijn *kernrollen* 'vertegenwoordigen', 'kaders stellen' en 'controleren'.
- 1.2 Ten opzichte van een monistisch stelsel doet de raad in principe hiermee *niets nieuws*. Cruciaal is echter dat de raad besturen en uitvoeren los laat en daarmee in de praktijk de benodigde ruimte creëert om zijn kerntaak en kernrollen feitelijk waar te maken.
- 1.3 Het tot stand brengen van een boedelscheiding tussen raad en college op basis van 'politieke relevantie' biedt een beter houvast dan het criterium 'hoofddlijnen voor de raad en de details voor het college'. Deze laatste sturingsfilosofie biedt in de praktijk weinig soulaas.

Bij een politiek relevant onderwerp speelt een belangenafweging of dilemma waarover de raad moet beslissen en/of zich wil uitspreken. Dit onderwerp leeft in de samenleving en biedt de mogelijkheid van partijpolitieke profilering: er moet wat te kiezen zijn en politieke partijen denken er verschillend over.

- 1.4 Ook 'kleine' onderwerpen kunnen bij uitstek politiek relevant zijn en lenen zich voor behandeling door de raad. De bewijslast voor wat politiek relevant is ligt bij de raad:

uiteindelijk bepaalt de meerderheid van de raad of een onderwerp in behandeling wordt genomen. Een raadslid weet desgevraagd met argumenten de politieke relevantie van een betoog of onderwerp te onderbouwen. Voorwaarde voor een goede scheiding tussen raad en college is dan ook dat er een gemeenschappelijk beeld is over de richtlijnen voor politieke relevantie.

- 1.5 Cruciaal voor effectieve politieke sturing is de kaderstellende rol. Hiermee ontwikkelt de raad de vaardigheid om in een vroeg stadium een politieke lijn te bepalen, kaders te stellen of politieke opdrachten aan het college te formuleren met voldoende ruimte voor een slagvaardig optreden door het college.
- 1.6 Cruciaal voor een versterking van de positie van de raad is het stellen van prioriteiten. Effectieve politieke sturing vergt dat de raad zicht heeft op onderwerpen die er echt toe doen en waarover de raad als politiek orgaan uitsluitel moet geven. Dit betekent per definitie ook het ontwikkelen van een vaardigheid om zaken los te laten. Alles doen is niets doen, ofwel: een ongelijke strijd tussen de beperkte tijd en capaciteit van raad en griffie ten opzichte van een 'full time' functionerend college en een omvangrijke ambtelijke organisatie.

Uitwerking:

De voorgestelde grondslag voor de boedelscheiding tussen raad en college behelst in feite niets nieuws: de raad als democratisch gekozen orgaan legt zich toe op politiek relevante zaken. Een 'politiek relevant' onderwerp heeft een aantal kenmerken:

- Er speelt een belangenafweging, een keuze of dilemma in de samenleving, waarover de raad bij uitstek uitsluitel moet geven. Er moet wat te kiezen zijn.
- Het onderwerp leeft in de samenleving. Burgers, maatschappelijke organisaties en/of bedrijven vinden het belangrijk.
- Het onderwerp kan ook van belang zijn voor toekomstige generaties, terwijl dit in de actuele situatie door burgers niet of minder wordt ingezien.
- De gemeenteraad moet er wel over gaan of willen gaan. Dit betekent dat de raad er zelf over kan beslissen of de raad namens de gemeente een advies wil geven (bijvoorbeeld aan het rijk of de provincie) of een invloedspoging wil ondernemen.
- De belangenafweging levert voor politieke fracties in de raad profileringsmogelijkheden op.

In deze betekenis van politiek duidt 'politiek' niet op het creëren van tegenstellingen, maar op het bijdragen aan een leefbare samenleving, gegeven reëel bestaande maatschappelijke tegenstellingen!

Politiek relevante onderwerpen zijn niet uitsluitend 'hoofdlijnen': ook concrete en gedetailleerde punten die voldoen aan de genoemde kenmerken kunnen politiek relevant zijn. Wat politiek relevant is kan bovendien van gemeente tot gemeente verschillen. In tabel 6.1 geven we een overzicht van een aantal onderwerpen die raadsleden in een aantal gemeenten zelf wel en niet politiek relevant vinden.⁴⁹

⁴⁹ In diverse gemeenten is in de eerste werkconferentie een opdracht agenda-analyse uitgevoerd. Een deel van de uitkomsten daarvan is verwerkt in tabel 6.1.

Het feit dat de gemeenteraad zich toelegt op de politiek relevante zaken betekent niet dat het college van burgemeester en wethouders een a-politiek of louter technisch orgaan is. Besturen omvat politieke keuzes en ‘inkleuring’, zowel binnen gegeven kaders, maar ook anticiperend op de politieke kaderstelling vanuit de gemeenteraad. Besturen behelst het uitvoeren van politieke keuzes en beleidslijnen van de raad, maar vraagt ook het ontwikkelen van beleid om de keuzes van de raad te realiseren.

Tabel 6.1 Enkele voorbeelden van politiek relevante en politiek irrelevante onderwerpen vanuit de vereisten aan een duale bestuurspraktijk

Voorbeelden van politiek relevante onderwerpen	Voorbeelden van niet-politiek relevante onderwerpen
Amersfoort (traject openbaar vervoer/bus naar Vinexlocatie Vathorst): <ul style="list-style-type: none"> - Gelijkvloerse busverbinding naar Vinexlocatie versus sparen van particulier grondbezit (tuinen) en een park. 	
Berkel en Rodenrijs (integraal veiligheidsbeleid): <ul style="list-style-type: none"> - Eigen verantwoordelijkheid of overheidsbemoeienis - Verkeersveiligheid versus snelle aanrijtijden hulpdiensten - Videocamera's versus privacy 	Berkel en Rodenrijs: <ul style="list-style-type: none"> - Bezoldigingsverordening - Krediet rioolrenovatie - Aankoop perceel Laan van Koot
De Bilt: <ul style="list-style-type: none"> - Kernenbeleid - Integratie en toekomst gemeentehuis Maartensdijk - Financiële positie gemeente - OZB/voorzieningen - Procesgang (werken met beleidsalternatieven) - Welstand (kwaliteit) - Centrumgebied 	
Eibergen (openluchttheater): <ul style="list-style-type: none"> - Behouden versus afbreken - Publieke verantwoordelijkheid versus private verantwoordelijkheid Overige punten: <ul style="list-style-type: none"> - Aanleg recreatief fietspad - Verkoop aandelen waterbedrijf Gelderland 	Eibergen: <ul style="list-style-type: none"> - Strategisch personeelsbeleid - Aankoop grond regionaal bedrijventerrein - Aankoop pand van Rabobank
Emmen: <ul style="list-style-type: none"> - Vaststelling tarieven OZB - Clustering twee sportverenigingen op sportpark - Subsidie lokale omroep 	Emmen (onderwerpen rekenkamer): <ul style="list-style-type: none"> - Verlofstuwmeren - Functioneringsgesprekken
Lochem: <ul style="list-style-type: none"> - Herinrichting centrum 	Lochem: <ul style="list-style-type: none"> - Wijziging bouwverordening
Roermond:	Roermond:

Voorbeelden van politiek relevante onderwerpen	Voorbeelden van niet-politiek relevante onderwerpen
<ul style="list-style-type: none"> - Dakbedekking van het gemeentehuis: integer versus niet-integer optreden van het college bij de aanbesteding - Skatebaan: treffen van voorzieningen voor jeugd versus behoud van rust in de wijk. 	<ul style="list-style-type: none"> - Straatnaamgeving bedrijvenpark - Belegging van gelden
<p>Schermer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uitgangspunten bestemmingsplan Landelijk gebied - Verbouwing van Wittenburg (= gemeentehuis) - Instellen van een projectbureau - Verplaatsing bedrijf van Jan Nat - Plantontwikkeling Stompvoren-Oost 	<p>Schermer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vervanging van een automobiel - Vervanging aanhangwagen - Vervanging van de kooimaaiër - Verlenging van de pachtcontracten - Aanpassing verordening woningfinanciering - Aanschaf drie vlaggenmasten
<p>Staphorst:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wel of niet internetsite van de gemeenten (Site op zondag te bereiken!) 	<p>Staphorst:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verlichting sporthal - Buitenschilderwerk gemeentehuis
<p>Tholen (toekomstvisie):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Massa-toerisme / recreatie versus (zondags)rust? - Kennisintensieve arbeidsgelegenheid versus industriële arbeidsgelegenheid? - Bouwen voor de lokale bevolking versus bouwen voor de regio? - Centrale voorzieningen versus decentrale voorzieningen per kern? 	<p>Tholen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Benoemen bestuursleden van een stichting - Goedkeuring jaarrekening wezen en armen - Behandeling bestuursrapportage - Benoeming Zeeuwse programma-raad
<p>Veendam (toekomstvisie):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hoogbouw versus laagbouw? - Bomen versus beton? - 30.000 of 60.000 inwoners? <p>Andere punten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Parkeerbeleid - Verbreken van banden met zusterstad Kelowna in Canada - Verhoging recht van hypotheek voetbalstadion 	<p>Veendam:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Onttrekking openbaarheid Nasaustraat - Jaarrekening 99 en begroting SKV - Raamovereenkomst grondtransacties ACANTUS

Zorg voor een heldere visie

Les 2. 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.

2.1 Dualisering is niet alleen een interne zaak louter gericht op het samenspel tussen college en raad, maar is voorwaarde voor een gezamenlijk streven naar een beter optreden naar buiten toe. In het proces van visievorming is speciale aandacht nodig voor de verhouding van de raad ten opzichte van de lokale samenleving.

- 2.2 In het proces van visievorming wordt de samenleving nadrukkelijk betrokken. Daarbij kan het gaan om politieke partijen, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.
- 2.3 De raad stelt doelen ten aanzien van ‘het functioneren van de raad’, de ‘kwaliteit van het bestuur’ (raad, college en ambtelijke organisatie) en ‘effecten in de samenleving’.
- 2.4 De raad stemt de inzet van instrumenten en maatregelen af op gestelde doelen en niet omgekeerd. Geïsoleerde maatregelen zonder visie werken niet of zelfs averechts.
- 2.5 Instrumenten en maatregelen zijn niet alleen gericht op de formele structuur (‘papier’), maar ook op het bereiken van veranderingen in de bestuurscultuur (het denken). Nog belangrijker is de bestuurspraktijk (het doen, ofwel de feitelijke interactie tussen raad, college (ambtelijke organisatie) en samenleving).
- 2.6 Onderdeel van de visie van de raad vormt een gewenst streefprofiel van de raad ten aanzien van zijn kerntaak en kernrollen (les 1).
- Bijzondere aandacht vergt een visie op het fundament van de drie kernrollen: de vertegenwoordigende rol. De raad maakt inzichtelijk wat de kern van deze rol is en welke bijdrage interactief beleid door de raad en burgerparticipatie hieraan kunnen leveren. Een bezinning op de rol van de raad bij interactieve processen is bevorderlijk voor de sturing en het verloop van deze interactieve processen.
 - De raad ontwikkelt een visie op de kwaliteitseisen waaraan kaders en het proces van kaderstelling moeten voldoen.
 - De raad vormt ten slotte visie op het ogenschijnlijke ‘sluitstuk’ van de drie kernrollen, de controlerende rol. De visie bestaat minimaal daaruit, dat de controlerende rol juist een bijdrage levert aan de twee andere kernrollen, is gericht op evalueren en leren en niet ontaardt in afrekenen en beschadigen (‘een permanente bijtjesdag van vogelvrij verklaarde collegeleden’).
- 2.7 Dualisering vraagt een visie op het samenspel tussen raad en college. Raad en college zijn gericht op het versterken van elkaars positie en functioneren om gezamenlijk bij te dragen aan een verbetering van de kwaliteit van het bestuur en daarmee ook van het optreden van het gemeentebestuur naar de samenleving toe. Dualisering is geen inzet voor een loopgravenoorlog, noch een ‘zero sum game’ waarbij de invloed van de een ten koste gaat van de invloed van de andere.
- 2.8 Dualisering vraagt een visie op het functioneren van de ambtelijke organisatie. Afhankelijk van de wijze waarop gemeenten dualisering invullen, kan het functioneren van de ambtelijke organisatie fundamenteel veranderen. Een visie is nodig over ambtelijke loyaliteit en aansturing bij meervoudig leiderschap. Wenselijk is ook een visie over een adequate en efficiënte inzet van ambtelijke ondersteuning aan zowel raad als college.

Uitwerking:

We hebben vastgesteld dat het in veel gemeenten ontbreekt aan een duidelijke visie op de *doelstellingen* die men met maatregelen tot dualisering beoogt. Deze visie kan over de interne bestuurscultuur gaan en over de feitelijke verhoudingen in het verkeer tussen raad en college (en ambtelijk apparaat). Deze visie kan ook betrekking hebben op de *relatie van het gemeentebestuur tot de burgers en lokale maatschappelijke organisaties*. In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat vooral deze relatie volgens raadsleden zelf en sterker nog in de visie van anderen (politieke en ambtelijke bestuurders en lokale opinieleiders) voor verbetering vatbaar

is. Verder is gebleken dat in dit opzicht de raadsleden uit de PDG-gemeenten niet zonder meer positief gestemd zijn over de mogelijke veranderingen die dualisering in dit opzicht kan bewerkstelligen.⁵⁰

Uiteraard raakt de benodigde visievorming een van de kernfuncties van de raad, namelijk het vertegenwoordigen van de plaatselijke bevolking. Door de dualisering zouden raadsleden meer ruimte moeten krijgen om hun rol als volksvertegenwoordiging inhoud te geven. We hebben al gememoreerd dat er over deze rol van raadsleden in brede kring onvrede leeft (zie hoofdstuk 4). De rol van volksvertegenwoordiger kan op allerlei verschillende manieren worden ingevuld. Wil deze ruimte worden benut, dan moeten raadsleden zich allereerst afvragen op welke wijze zij zelf inhoud wensen te geven aan de vertegenwoordigende functie (zie hoofdstuk 4). Omdat raadsleden in de regel opereren in het verband van een fractie en een politieke partij, verdient het aanbeveling om de lokale politieke partijen bij de dualisering van het gemeentebestuur te betrekken.

Aandacht vraagt ook de manier waarop raadsleden zich willen opstellen in interactieve beleidsprocessen. Bij de start van het dualiseringstraject heeft men zich in verschillende gemeenten voorgenomen hier aandacht aan te schenken maar in de praktijk is van dit voor-nemen niet altijd evenveel terecht gekomen.

De dualisering is er niet alleen op gericht de raad ruimte te geven voor het vervullen van zijn vertegenwoordigende rol. Het proces beoogt evenzeer de raad meer mogelijkheden te bieden om een meer adequate invulling te geven aan zijn kaderstellende en de controlerende rol. Die ruimte wordt gecreëerd door de verschuiving van het bestuursprimaat van de raad naar het college. Velen, ook raadsleden, zijn bevreesd dat deze verschuiving van het bestuursprimaat zal leiden tot een verdere vermindering van de invloed van de gemeenteraad. Men spreekt dan ook de vrees uit dat de dualisering zal leiden tot een marginalisering van de rol van de gemeenteraad.

Voorstanders van de dualisering wijzen erop dat indien de raad adequaat invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende bevoegdheden de invloed van de raad zal toenemen. Dit ten opzichte van de status quo – waarin de invloed van de raad, in weerwil van de monistische formele kaders, immers vaak beperkt is. Dit veronderstelt echter wel dat raden effectief inhoud geven aan kaderstelling en controle.

Tijdens de procesbegeleiding is opgevallen dat gemeenteraden weinig aandacht schenken aan het specificeren van de doelen die men met dualisering beoogt (hoofdstuk 2). Men neemt zich voor een of meer dualiseringsmaatregelen te nemen, maar de vraag naar de effecten die men met deze maatregelen beoogt, wordt zelden beantwoord. Laat staan dat men zich afvraagt of het gekozen middel het meest geschikte instrument is om het gestelde doel te verwezenlijken.

Om die reden is in de eerste fase van het PDG-project door de procesbegeleiding de vraag “wat wilt u behouden en veranderen?” centraal gesteld. Voor een zinvol proces van dualise-

⁵⁰ Bovendien bestaat op basis van de ervaringen opgedaan tijdens het begeleidingstraject de indruk dat in elk geval in een aantal van de PDG-gemeenten een duidelijke externe oriëntatie een positieve impuls kan geven aan het veranderingsproces.

ring is het van wezenlijk belang om een koppeling aan te brengen tussen de beoogde doelen en de bijdrage die dualiseringsmaatregelen aan de verwezenlijking daarvan kunnen leveren. Daarbij moet men inzien dat dualisering geen middel is voor elke kwaal. Soms zijn er gegeven de gekozen doelstellingen ook andere of aanvullende maatregelen nodig.

Zorg vanuit de raad voor regie op het veranderingsproces

Les 3: De raad neemt regie op het veranderingsproces dat in de kern is gericht op een verbetering en versterking van het eigen functioneren.

- 3.1 De raad oefent regie op het veranderingsproces uit in samenspel met het college. Dit kan bijvoorbeeld via een stuur-, werk-, of projectgroep of een commissie Algemene en Bestuurlijke Zaken.
- 3.2 De raad is ambitieus en wil daadwerkelijk zaken veranderen. Een plichtmatig 'moeten voldoen' aan de vereisten die de wet stelt vormt onvoldoende voorwaarde voor werkelijke veranderingen in de bestuurscultuur en bestuurspraktijk.
- 3.3 Het veranderingsproces grijpt diep in op bestaande gewoonten en werkwijzen. Dit vergt het vrijmaken van tijd en energie alsook het vasthouden en richten van de aandacht op het bereiken van gestelde doelen (les 2).
- 3.4 De raad heeft een reëel zicht op de eigen invloed (smogelijkheden): overschatting van de eigen invloed leidt tot angst om (feitelijk niet bestaande) invloed te verliezen, onderschatting juist tot berusting in een niet optimale situatie die onveranderbaar lijkt.
- 3.5 Het welslagen van het veranderingsproces vergt 'kwaliteit van de raad', dat wil zeggen een actieve houding en de wil tot investeren in eigen kwaliteit alsook regelmatige reflectie op het eigen functioneren.
- 3.6 In aanvulling op de regierol van de raad is de steun van een sterke burgemeester met visie en inzet voor het veranderingsproces onontbeerlijk
- 3.7 Ambtelijke ondersteuning in het veranderingsproces is essentieel. Een invulling van de griffiefunctie van voldoende kwalitatief niveau kan bijdragen aan de visie-ontwikkeling en voortgang in het veranderingsproces. Belangrijke aandachtspunten zijn de wijze waarop raad de (vertegenwoordigende,) kaderstellende en controlerende rol vervult en de manier waarop deze rollen ambtelijk kunnen worden ondersteund.

Uitwerking:

In de eerste plaats is het van belang om te onderkennen dat een adequaat dualiseringsproces (inclusief de wezenlijke visieontwikkeling), zelfs als men prioriteiten heeft gesteld, een tijdrovend proces is. In de PDG-gemeenten blijkt dit meestal meer dan een jaar te kosten. Het management van dergelijke langlopende veranderingstrajecten vereist de nodige aandacht en zorg. In de geest van de dualisering lijkt het vanzelfsprekend dat de raad zelf het initiatief neemt bij de bepaling van de inhoud en de prioriteiten bij de dualisering. Bovendien valt moeilijk in te zien hoe de beoogde versterking van de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol van de raad kan worden gerealiseerd als de raad niet zelf sturing geeft aan dit proces.

In hoofdstuk 2 en 3 is echter gebleken dat een dergelijke actieve sturende rol van de raad niet vanzelfsprekend is. Soms lijkt men de dualisering vaak over te laten aan de burgemeester of de gemeentesecretaris. Soms ook meent men dat met de Haagse regelgeving de

dualisering 'rond' is. Uit het voorgaande is duidelijk dat succesvolle dualisering meer is dan het nemen van een aantal formele maatregelen. Het proces moet leiden tot een verandering van denk- en werkwijzen. Dit vergt tijd. Bovendien is het niet vanzelfsprekend dat deze effecten ook daadwerkelijk tot stand komen. Daarom is in het kader van de veranderingsstrategie van belang dat de voortgang van het proces zorgvuldig wordt bewaakt.

In de nieuwe duale verhoudingen blijven raadsleden parttime 'amateur' politici (uiteeraard in de goede zin van het woord!). Willen zij adequaat invulling geven aan de kaderstellende en controlerende rol, dan moeten zij adequate ondersteuning krijgen. Dit vraagt een investering in de kwaliteit van de ondersteuning van de raad. Een volwaardige invulling van de griffiersfunctie kan hierbij belangrijk zijn. Daarnaast zijn ook van belang de mate waarin en de wijze en het moment waarop het college de raad van informatie voorziet. In samenwerking tussen raad en college dienen hierover afspraken te worden gemaakt.

Dualisering raakt dus niet alleen de positie van de gemeenteraad. Per definitie gaat dualisering ook over de rol van andere betrokkenen in het gemeentebestuur. Het gaat dan om het college, de burgemeester en het ondersteunende ambtelijke apparaat. Gezien de bevoegdheden van de burgemeester om toe te zien op een adequate voorbereiding, vaststelling en uitvoering van gemeentelijk beleid, ligt het in de rede dat de burgemeester toeziet op de bijdrage van het college en het ambtelijke apparaat aan de totstandkoming nieuwe dualistische verhoudingen. Voor alle duidelijkheid beklemtonen we dat deze regierol van de burgemeester aanvullend is op de rol van de gemeenteraad en niet in de plaats daarvan moet komen.

4 Trap niet in de valkuilen van dualisering.

Les 4: Neem kennis van mogelijke valkuilen van dualisering en tref maatregelen om deze te voorkomen.⁵¹

VALKUILEN DUALISERING: DE RAAD OP ZOEK NAAR ZIJN ROL

Er ontstaat een 'democratisch gat' omdat de raad er onvoldoende in slaagt de vertegenwoordigende rol in te vullen, terwijl de wethouder na de wetswijziging volksvertegenwoordiger af is (de wethouder is dan een politiek benoemd bestuurder)

Remedie: creëer ruimte voor de vertegenwoordigende rol door besturen en uitvoeren fundamenteel over te laten aan wethouders en train de vertegenwoordigende rol. Bevorder interactief beleid en burgerparticipatie ter ondersteuning van de vertegenwoordigende rol en stel daarvoor als raad ook de proceskaders.

De raad weet de rol van volksvertegenwoordiger niet adequaat te vervullen en is prooi voor populisme of kan bepaalde signalen alleen negeren

Remedie: herleid individuele wensen en belangen van burgers in termen van politieke keuzes en dilemma's. Neem regie op de vertegenwoordigende rol en de wijze waarop de raad naar buiten treedt. Accepteer niet dat de raad louter reageert op 'toevallige' en willekeurige

⁵¹ De onderstaande tekst over valkuilen en remedies is voor verantwoordelijkheid van Partners+Pröpper

belanghebbenden, of insprekers die een te eenzijdig beeld van een bepaalde situatie schetsen. Organiseer bijvoorbeeld bijeenkomsten waarin alle verschillende deelbelangen vertegenwoordigd zijn. Maak daarbij inzichtelijk, dat als de raad aan de wens van de ene belanghebbende voldoet, dit ten koste kan gaan van de wens van een andere. Bevorder daarmee ook begrip in de samenleving voor de moeilijke positie van de raad, die knopen moet doorhakken in bestaande - vaak complexe - deelbelangen en dilemma's, maar daarvoor niet wegloopt.

Initieer en zie toe op een goed systeem van klachtafhandeling door college en ambtelijke organisatie en reageer bij voorkeur alleen op patronen van klachten. Initieer en ziet er op toe dat burgers bij de uitvoering van beleid door college en ambtelijke organisatie goed worden behandeld.

De raad verwacht kaders stellen met uitvoeren

Remedie: stel het maken van politieke keuzen centraal en laat de uitvoering en invulling daarvan zoveel mogelijk over aan het college. Maak politieke keuzen over politiek relevante onderwerpen op basis van goede informatie en onderzoek, bij voorkeur ook buiten het college om in de samenleving. Als ten tijde van de uitvoering van het beleid door het college zich nieuwe omstandigheden of feiten voordoen, of nieuwe informatie beschikbaar komt, waarover de raad op moment van kaderstelling redelijkerwijze niet kon beschikken of voorzien dat deze zouden optreden, biedt dit redenen om de gestelde kaders alsnog te herzien. Het college moet zondig een andere opdracht aan de raad vragen.

De raad verwacht controleren met uitvoeren

Remedie: de raad moet voorkomen dat hij heel vaak gaat controleren. 'Het moet ook leuk zijn en blijven om wethouder te zijn.' Er moet een zekere vrijheid binnen de kaderstelling zijn en daarbij ook vertrouwen in het college. Een kader dat is gesteld op de vierkante millimeter is geen kader maar een uitvoeringsplan. Uitgangspunt is dat het college zelfstandig invulling aan de kaders kan geven. Kaderstelling op basis van politieke relevantie: zoek als raad de dilemma's op, schat de consequenties in en kies!

De raad blijft steken in veel praten, denken en het ontwikkelen van visies op dualisme en bestuurlijke vernieuwing

Remedie: ga hier vooral mee door, hou de aandacht vast en richt deze op het bereiken van doelen, breng continuïteit in het veranderingsproces, mobiliseer energie, maar ga bovenal experimenteren, ervaren en DOEN! Dualisering is een continu leerproces in plaats van een eenmalige verandering: het ontdekken van faalfactoren in het eigen veranderingstraject hoort daarbij en bieden mogelijkheid om verbeteringen aan te brengen. Fouten maken mag: gebruik deze niet om opnieuw doelen ter discussie te stellen, maar om instrumenten en werkwijzen aan te passen zodat de doelen wel worden bereikt.

De raad durft niet te investeren in eigen kwaliteit

Remedie: dualisering prikkelt raad en college om, na jarenlange professionalisering van en investering in de ambtelijke organisatie, te reflecteren op hun eigen organisatie en te investeren in eigen kwaliteit. Raden die zich laten leiden door vermeende maatschappelijke sentimenten, zoals 'politici zijn zakkenvullers', doe er goed aan te beseffen dat uitgaven voor een goed functionerende politiek-bestuurlijke organisatie de lokale democratie ten

goede kunnen komen en daarmee ook de kwaliteit van het gemeentebestuur en uiteindelijk de samenleving zelf. Externe sleutelpersonen geven tijdens gesprekken in grote meerderheid aan dat raden vooral in het eigen functioneren zouden moeten investeren omdat daar een noodzaak toe bestaat. Raden die niet in zichzelf investeren, nemen zichzelf niet serieus.

Controle door de raad is louter gericht op afrekenen en gaat ten koste van leren

Remedie: beschouw controle en beleidsevaluatie niet als mogelijkheid voor 'afrekenen' en 'beschadigen'. Zet controle en evaluatie in ter ondersteuning van de kaderstellende en vertegenwoordigende rol van de raad. Maak op basis van de controlerende rol en beleidsevaluatie een goed gevoed kaderstellend debat over beëindiging, bijstelling of voortgang van beleid mogelijk. Evalueer beleid zo mogelijk op interactieve wijze met de doelgroepen en 'afnemers' van het beleid. Controleren en evalueren hebben als doel te leren van de eigen kaders (in hoeverre zijn deze meetbaar en controleerbaar gesteld en in hoeverre is rekening gehouden met gewenste beleidseffecten) en zijn gericht op vaststelling van de effectiviteit van beleid en de uitvoering van het college conform politieke opdrachten van de raad. Het woord 'rekenkamer' moet daarbij niet al te letterlijk worden opgevat, het gebruik van de term 'beleidsevaluatie' biedt meer houvast. Probeer als raad, college en ambtelijke organisatie gezamenlijk te leren van wat al gedaan is, in plaats van alleen gericht te zijn op het initiëren van nieuw beleid. Probeer zicht te krijgen op de wijze waarop toekomstig beleid tot stand zou moeten komen, rekening houdend met een evaluatie achteraf: waar moet een beleidsnota aan voldoen wil de raad zijn controlerende rol kunnen invullen.

Raad en college werken elkaar louter tegen

Remedie: zoek naar wegen om de invloed van raad, college, gemeentebestuur én samenleving tegelijkertijd te vergroten. Raad en college zijn er op gericht elkaar beter te laten functioneren. Voor de raad betekent dit het maken van politieke keuzes, het vergroten van invloed van de raad in politiek relevante onderwerpen op basis van een adequaat beeld van wat er leeft in de samenleving. De opdracht aan het college berust altijd op een bepaalde mate van vertrouwen. Zonder vertrouwen geen college en ook geen kaders. Voor het college betekent dit: slagvaardig, consistent en richting samenleving betrouwbaar kunnen opereren op basis van heldere, vooraf voorspelbare politieke aansturing. Het betekent ook voldoende mandaat om adequaat op zaken te kunnen inspelen.

VALKUILEN IN FUNCTIONEREN COLLEGE VAN HET COLLEGE EN DE AMBTENAREN

De burgemeester kan verschillende rollen niet verenigen (besturen, control-functie, procesbegeleiding)

Remedie: de burgemeester is *symbolische leider* naar buiten. Daarbij vertegenwoordigt hij het gemeentebestuur naar buiten en vormt het publieke gezicht van de gemeente. Daarnaast zijn er drie andere rollen: bestuurder, controller (wettelijk verplicht) en procesbegeleider /coach. Stel een wenselijk functieprofiel voor de burgemeester op. Denk daarbij aan de mogelijkheden en onmogelijkheden rollen te combineren. Indien bepaalde rollen strijdig zijn, geef dan aan welke rollen de burgemeester moet optimaliseren. Geef ook aan welke rol de burgemeester moet spelen als voorzitter van de raadsvergadering.

Wethouders functioneren louter technisch en verdringen de ambtelijk directeur van zijn/haar plek

Remedie: besturen en uitvoeren omvat politieke keuzes en 'inkleuring' zowel binnen gegeven kaders maar ook anticiperend op de politieke kaderstelling door de gemeenteraad. Besturen omvat ook de toepassing en nadere invulling van algemene - door de raad gestelde - lijnen op concrete of individuele gevallen. Hier ligt een belangrijke verantwoordelijkheid die telkens weer vraagt om een integere, zorgvuldige en controleerbare afweging.

De ambtelijke organisatie raakt in een loyaliteitsconflict (raad versus college)

Remedie: ambtenaren bieden niet tegelijkertijd politieke adviezen aan raads- en collegeleden. Het organiseren van fractieondersteuning biedt hier een oplossing.

Er is sprake van een transparant systeem van informatievoorziening van college aan raad gebaseerd op onderling vertrouwen en het afleggen van verantwoording. Raadsleden kunnen eventueel naar eigen behoefte, selectief informatie verzamelen (intranet) waarbij zo mogelijk ook de ambtelijke adviezen aan het college ontsloten worden. De ambtelijke organisatie stimuleert het politieke leiderschap door de raad en daarmee het doel- en resultaatgericht handelen. De ambtelijke organisatie creëert daarmee voor zichzelf een zekere mate van professionele autonomie.

Ambtelijke onderdelen werkend voor raad en college werken elkaar tegen

Remedie: binnen de nieuwe 'driehoek' burgemeester - gemeentesecretaris - raadsgriffier vindt afstemming plaats over de relatie tussen raad en ambtelijke organisatie. Technische informatie uit de ambtelijke organisatie kan te allen tijde zonder gewetensnood worden verstrekt aan burgers en raadsleden. De griffiefunctie is zoveel mogelijk gericht op logistieke en procesmatige ondersteuning van de raad. Nadrukkelijk wordt voorkomen, dat de griffie inhoudelijke voorstellen gaat ontwikkelen en een nieuw 'secretarie / dienstenmodel' wordt geïntroduceerd waardoor de griffie en de ambtelijke organisatie elkaar inhoudelijk voor de voeten gaan lopen met de kans op tegenwerking door tegenvoorstellen uit de griffie en ontstaan van 'bureaupolitisme'.

Aangehaalde 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.
- Berveling, J. (1994). *Het stempel op de besluitvorming: macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen*, Thesis, Amsterdam.
- Denters, S.A.H. (1993). Raadsleden en partijdemocratie. In Denters, S.A.H. en Kolk, H. van der (ed.), *Leden van de raad, ...: hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap?*, Eburon, Delft, pp. 69 - 95.
- 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*, CBO Universiteit Twente, Enschede.
- Derksen, W. (1985) *Macht in de gemeente: beleidsanalyse als vorm van machtsonderzoek*. Kobra, Amsterdam.
- Partners+Pröpper, 'Dromen van de zee', *Tussenrapportage over afspraken in projectgemeenten en leerervaringen uit procesbegeleiding van het Project duale gemeenten*, Amsterdam mei 2001.
- Pröpper, I.M.A.M., en H. Kessens, Interactief beleid. - rol gemeenteraad tot nu toe beperkt, in: *Openbaar Bestuur*, 10, 4, 2000: 2-6.
- Pröpper, I.M.A.M., en D.A. Steenbeek, Dualisering in dienst van de lokale democratie, in: *Openbaar Bestuur*, 10, 5, 2000. 5-9.
- Pröpper, Igno en Deanneke Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid-- elke situatie is anders*, Bussum: Coutinho, 2001.
- SGBO (2002). *Dualisme krijgt kleur, tweede meting onder deelnemers vernieuwingsnetwerken*. SGBO, Den Haag.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, Samsom, Alphen aan den Rijn
- Thomassen, J.J.A. (1981). Politieke representatie. In Thomassen, J.J.A. (ed.), *Democratie: theorie en praktijk*, Samsom, Alphen aan den Rijn, pp. 148 - 170.