

Met Het Dualisme de daadkracht voorbij?

Door: Roy G.M. Vercoulen BBA

*Scriptie Master Beleid & Politiek
Erasmus Universiteit Rotterdam*

© 2005, R.G.M. Vercoulen BBA

All rights reserved. No part of this text may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without prior permission in writing.

THE BLIND MEN AND THE ELEPHANT

By John Godfrey Saxe (1816-1887)

*It was six men of Indostan
To learning much inclined
Who went to see the Elephant
(Though all of them were blind)
That each by observation
Might satisfy his mind.*

*The First approached the Elephant,
And happening to fall
Against his broad and sturdy side,
At once began to brawl:
"God bless me but the Elephant
Is very like a wall."*

*The Second, feeling on the tusk,
Cried, "Ho! What have we here
So very round and smooth and sharp?
To me 'tis mighty clear
This wonder of an Elephant
Is very like a spear!"*

*The Third approached the animal,
And happening to take
The squirming trunk within his hands,
Thus boldly up and spake:
"I see," quoth he, "The Elephant
Is very like a snake!"*

*The Fourth reached out an eager hand,
And felt around the knee,
"What most this wondrous beast is like
Is mighty plain," quoth he;
"Tis clear enough the Elephant
Is very like a tree!"*

*The Fifth, who chanced to touch the ear,
Said: "E'en the blindest man
Can tell what this resembles most;
Deny the fact who can,
This marvel of an Elephant
Is very like a fan!"*

*The Sixth no sooner had begun
About the beast to grope,
Than, seizing on the swinging tail
That fell within his scope,
"I see," quoth he, "the Elephant
is very like a rope!"*

*And so these men of Indostan
Disputed loud and long,
Each of his own opinion
Exceeding stiff and strong,
Though each was partly in the right,
And all were in the wrong!*

Inhoudsopgave

<i>Inhoudsopgave</i>	2
<i>Woord vooraf</i>	5
<i>Samenvatting</i>	6
<u>1. Inleiding</u>	6
<u>1.1. Probleemsignalering</u>	7
<u>1.2. Probleemstelling</u>	8
<u>1.3. Aanpak & opbouw onderzoek</u>	9
1.3.1. Korte beschrijving Venlo	10
<u>2. Theoretisch kader</u>	11
<u>2.1. Beleidstheorie uit de beleidspraktijk</u>	11
<u>2.2. Inhoudelijke verdieping van het begrip Bestuurskracht</u>	12
2.2.1. Inventarisatie en oriëntatie	13
2.2.2. Een bestuurlijk theoretische verdieping	14
2.2.3. Op zoek naar gedeelde dimensies	16
<u>2.3. Inhoudelijke verdieping van het dualisme</u>	17
2.3.1. Dualisme als middel	18
2.3.2. De kern van de wet	19
<u>2.4. Positiegebonden handelen</u>	19
<u>2.5. Conceptualisering</u>	20
2.5.1. Introductie model	21
<u>3. Operationalisatie & methodologie</u>	22
<u>3.1. Operationalisatie ‘bestuurskracht’</u>	22
3.1.1. Responsiviteit	22
3.1.2. Efficiency	23
3.1.3. Ambtelijk apparaat	23
3.1.4. Probleemoplossend vermogen	24
3.1.5. Democratische legitimiteit	24
<u>3.2. Operationalisatie dualisme</u>	25
<u>3.3. De uitgezette enquête</u>	26
<u>3.4. Methodologische verantwoording</u>	26
3.4.1. Reconstructie beleidstheorie	26
3.4.2. Het uitzetten van een enquête	28
3.4.3. Diepte-interviews	28
3.4.4. Expertmeeting	28
3.4.5. Participerende waarneming/observatie	29

<u>4.</u>	<u>Reconstructie beleidstheorie</u>	30
4.1.	<u>ontvlechting van raadslidmaatschap en wethouderschap</u>	30
4.2.	<u>De wijziging van het commissiestelsel</u>	31
4.3.	<u>Versterking verordenende en controlerende bevoegdheden van de raad</u>	31
4.4.	<u>Versterking van de budgettaire bevoegdheden van de raad</u>	33
4.5.	<u>Rekenkamerfunctie</u>	34
4.6.	<u>Bevoegdheden van de burgemeester</u>	35
4.7.	<u>Ambtelijke ondersteuning raad</u>	37
4.8.	<u>Terugkoppeling conceptueel model</u>	38
<u>5.</u>	<u>Analyse enquêteresultaten</u>	40
5.1.	<u>De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap</u>	40
5.1.1.	<u>Conclusies ten aanzien van de ontvlechting</u>	44
5.1.2.	<u>Terugkoppeling conceptueel model</u>	45
5.2.	<u>De wijziging van het commissiestelsel</u>	45
5.2.1.	<u>Conclusies ten aanzien van het gewijzigde commissiestelsel</u>	49
5.2.2.	<u>Terugkoppeling conceptueel model</u>	50
5.3.	<u>De versterking van de verordende en controlerende bevoegdheid van de raad</u>	51
5.3.1.	<u>Conclusies ten aanzien van de versterkte bevoegdheden van de raad</u>	54
5.3.2.	<u>Terugkoppeling conceptueel model</u>	55
5.4.	<u>De versterking van de budgettaire bevoegdheid</u>	55
5.4.1.	<u>Conclusies aangaande de budgettaire bevoegdheid van de raad</u>	58
5.4.2.	<u>Terugkoppeling conceptueel model</u>	59
5.5.	<u>De rekenkamerfunctie</u>	59
5.5.1.	<u>Conclusies ten aanzien van de invoering van de rekenkamerfunctie</u>	61
5.5.2.	<u>Terugkoppeling conceptueel model</u>	62
5.6.	<u>Bevoegdheden van de burgemeester</u>	62
5.6.1.	<u>Conclusie ten aanzien van de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester</u>	64
5.6.2.	<u>Terugkoppeling conceptueel model</u>	67
5.7.	<u>De ambtelijke ondersteuning van de raad</u>	68
5.7.1.	<u>Conclusies ten aanzien van de eigen ambtelijke ondersteuning van de raad</u>	70
5.7.2.	<u>Terugkoppeling conceptueel model</u>	70
5.8.	<u>Eindconclusie enquête</u>	70
<u>6.</u>	<u>Duiding van de enquêteresultaten op grond van diverse diepte-interviews</u>	77
6.1.	<u>Positiegebonden handelen</u>	77
6.2.	<u>Principiële veroordeling dualisme</u>	79
<u>7.</u>	<u>Expert Meeting</u>	80
7.1.	<u>Relatie dualisme bestuurskracht</u>	80
7.2.	<u>Opvallendheden conceptueel model</u>	81

<u>8.</u>	<u>Conclusies & aanbevelingen</u>	83
<u>8.1.</u>	<u>Conclusies ten aanzien van het model</u>	83
<u>8.2.</u>	<u>Mogelijke oorzaken</u>	84
<u>8.3.</u>	<u>Aanbevelingen ten aanzien van het model</u>	85
<u>8.4.</u>	<u>Conclusies ten aanzien van de gemeente Venlo</u>	85
<u>8.4.1.</u>	<u>Dualisme en bestuurskracht in Venlo</u>	86
<u>8.4.2.</u>	<u>Momentum</u>	88
<u>8.4.3.</u>	<u>Effecten voor de bestuurskracht van Venlo</u>	88
<u>8.5.</u>	<u>Aanbevelingen</u>	89
<u>8.5.1.</u>	<u>Aanbevelingen ten aanzien van Venlo in combinatie met het model</u>	89
<u>8.5.2.</u>	<u>Aanbevelingen voor vervolgonderzoek</u>	90
<u>8.6.</u>	<u>Reflectie op het onderzoek</u>	90
<u>8.7.</u>	<u>Reflectie op de uitgezette enquête</u>	91
<u>9.</u>	<u>Bronnen</u>	98
<u>10.</u>	<u>Bijlagen</u>	100
<u>10.1.</u>	<u>Lijst met respondenten gemeente Venlo</u>	100
<u>10.2.</u>	<u>Enquête gemeentefunctionarissen Venlo</u>	101
<u>10.3.</u>	<u>Lijst met interviewkandidaten</u>	107
<u>10.4.</u>	<u>Lijst met leden expertpanel</u>	108
<u>10.5.</u>	<u>Analyse enquêteresultaten</u>	109

Woord vooraf

Na bijna een half jaar en verschillende stages, tussen het reguliere en deels verplichte lesprogramma door, is het dan eindelijk zover: voor u ligt mijn afstudeerscriptie voor de Master Beleid & Politiek, die ik gevolgd heb aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het voorliggende onderzoek gaat over dualisme en bestuurskracht. Beide onderwerpen van dit onderzoek hebben mij enorm geïnspireerd en geïntrigeerd.

Dit onderzoek werd begeleid door Linze Schaap, universitair docent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Jan Andries Wolthuis, coördinerend beleidsmedewerker, werkzaam op het ministerie van BZK, en Geert van Soest, griffier van de gemeente Venlo. Ik ben hen zeer erkentelijk voor hun kritische en constructieve commentaren. Ook Paul de Hair, Ragdy van der Hoek en Meine-Henk Klijnsma wil ik in mijn dank betrekken. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar de respondenten en de leden van het expertpanel die hun tijd beschikbaar hebben gesteld om open en eerlijk van gedachten te wisselen over dit onderwerp.

Graag wil ik tevens een woord van dank richten aan alle medewerkers van het bureau Strategie & Kennisontwikkeling van het ministerie van BZK, evenals de griffie van de gemeente Venlo voor hun gastvrijheid en hun betrokkenheid. Daarnaast wil ik een speciaal woord van dank richten aan mijn ouders en mijn zusje, voor hun betrokkenheid bij mijn studie in het algemeen en mijn scriptie meer specifiek. Ten slotte wil ik een speciaal woord van dank richten aan Sanne van Ewijk, gewoon om dat ze er is.

Samenvatting

In dit rapport staat de relatie tussen dualisme en bestuurskracht centraal. Het doel van het onderzoek is gelegen in het expliciteren en meetbaar maken van deze relatie. Deze doelstelling heeft zich vertaald naar een model dat zeven structuurwijzigingen¹ welke onderdelen zijn van de dualiseringsoperatie koppelt aan een vijftal dimensies van het begrip bestuurskracht². Door deze koppeling ontstaan er 35 mogelijke verbanden tussen dualisme en bestuurskracht. De onderzoeksvraag die binnen dit onderzoek centraal heeft gestaan is als volgt gespecificeerd:

“Wat zijn de tot nu toe meetbare effecten van de lokale implementatie van de Wet dualisering gemeentebestuur op de bestuurskracht van de gemeente; en welke lessen kunnen worden getrokken om bij te sturen op dit proces en bestuurskracht te vergroten?”

Door een gesimplificeerde reconstructie van de beleidstheorie achter het dualisme is het model vanuit de beleidstheorie ingevuld. Deze exercitie heeft aangetoond dat vanuit de beleidstheorie er in 25 van de 35 gevallen een relatie wordt verondersteld waar deze relatie in 22 van de 25 gevallen verondersteld wordt een positief effect te hebben.

Vervolgens is het model ingevuld vanuit de dagelijkse bestuurspraktijk in de gemeente Venlo. Om het model zo betrouwbaar mogelijk in te kunnen vullen is gekozen voor een participerende observatie in de vorm van een aanvullende stage. Allereerst zijn enquêtes uitgezet, vervolgens zijn diepte-interviews afgenomen en ten slotte zijn zowel het model als de uitkomsten van de analyse van de enquêteresultaten voorgelegd aan een expertpanel. Het doel hiervan is gelegen in een toetsing van de toepasbaarheid van het model, alsook het kaart brengen van de discrepanties tussen theorie en Venlose bestuurspraktijk.

Op basis van dit onderzoek kan gesteld worden dat bestuurskracht in enge zin (efficiency, probleemoplossend vermogen en ambtelijk apparaat), minder sterk verband houdt met de structuurwijzigingen die voortvloeien uit het dualisme dan bestuurskracht in brede zin (responsiviteit en democratische legitimiteit). De democratische legitimiteit wordt op alle onderzochte vlakken rechtstreeks beïnvloed door het dualisme.

Ten aanzien van het model valt verder op dat de verschillen tussen gereconstrueerde beleidstheorie en lokale bestuurspraktijk aanzienlijk zijn! In zestien van de vijfendertig gevallen stemt de beleidstheoretische vooronderstelling niet overeen met de perceptie van directe betrokkenen uit de lokale bestuurspraktijk. In Venlo is niet gebleken dat het model niet zou kunnen worden toegepast in andere gemeenten; ook het expertpanel is van mening dat toepassing in andere gemeenten zeer wel mogelijk is.

Daarnaast komt naar voren dat de gemeente Venlo midden in een aanpassingsproces zit waarvan de geboden kansen onvoldoende worden benut omdat het dualisme als zodanig te veel als een bedreiging wordt gezien. Overigens blijkt uit onderzoek van ‘de Vernieuwingsimpuls’ dat het beeld van Venlo overeenkomt met onderzoeksresultaten in de rest van het land.

¹ De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap, de wijziging van het commissiestelsel, de versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheden van de raad, de versterking van de budgettaire bevoegdheden van de raad, de Rekenkamerfunctie, de veranderde bevoegdheden van de burgemeester en de ambtelijke ondersteuning van de raad.

² Responsiviteit, efficiency, ambtelijk apparaat, probleemoplossend vermogen en democratische legitimiteit.

1. Inleiding

De Wet dualisering gemeentebestuur werd op 7 maart 2002 van kracht³. Deze wet wijzigt de Gemeentewet. Een belangrijke verandering ten opzichte van de oude Gemeentewet is de scheiding van bevoegdheden en posities van raad en college. Hierdoor ontstaat een 'dualistisch stelsel' of 'dualisme'. Raad en college vervullen ieder een eigen functie, wat de kwaliteit, doeltreffendheid en efficiëntie van gemeenten ten goede dient te komen⁴:

- ♣ Het college houdt zich bezig met bestuur.
- ♣ De raad stelt hiervoor de kaders, controleert het bestuur en vertegenwoordigt de burgers.

1.1. Probleemsignalering

Het bovenstaande staat allemaal heel mooi op papier, maar in de praktijk blijkt het gros van de gemeenten nog steeds te worstelen met een aantal gevolgen van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. Dit blijkt uit het drietal jaarberichten van de begeleidingscommissie vernieuwingsimpuls. Als grootste probleem wordt over het algemeen de veranderde rolverdeling tussen raad, college en burgemeester ervaren. Voor veel gemeenten is de strekking van deze aangepaste rolverdeling niet duidelijk. Vooral wethouders zien de dualisering veelal als een bedreiging voor hun positie.⁵

Een ander element van dit onderzoek wordt gevormd door 'bestuurskracht'. Een groot aantal gemeenten in Nederland hebben in de voorbijaande jaren één of meer bestuurskrachtonderzoeken laten uitvoeren. Van oudsher wordt bestuurskracht vooral gekoppeld aan gemeentegrootte en dus aan herindeling.⁶ Er zijn verscheidene definities van bestuurskracht in omloop. Daarnaast wordt een verandering van bestuurskracht op uiteenlopende manieren gemeten. Hier wordt in hoofdstuk 2 uitgebreid op ingegaan.

Beide zaken roepen de vraag op of er geen sprake is van een verband tussen een stijgende, dan wel dalende bestuurskracht van een gemeente en de invoering van het dualisme. Vandaar dat dit onderzoek beide begrippen met elkaar in verband brengt met behulp van een model.

³ Bron: <http://www.vernieuwingsimpuls.nl>

⁴ Staatscommissie, *Dualisme en lokale democratie*, Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn, 1998

⁵ Vernieuwingsimpuls, *De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?*, Den Haag 2004

⁶ Toonen, Th., M. van Dam, M. Glim en G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling, herindeling en kwaliteit*, Assen, 1998. (p. 37)

1.2. Probleemstelling

In deze paragraaf wordt de vertaalslag gemaakt van de probleemsignalering uit §1.1 naar een probleemstelling voor dit onderzoek. De probleemstelling van dit onderzoek bestaat uit een doelstelling, een vraagstelling en een aantal randvoorwaarden.

De **doelstelling** van dit onderzoek luidt als volgt:

“Het inzichtelijk maken van de effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur op de bestuurskracht van de gemeente voor zover deze al opgetreden zijn⁷.”

De **vraagstelling** die hieruit wordt afgeleid, luidt als volgt:

“Wat zijn de tot nu toe meetbare effecten van de lokale implementatie van de Wet dualisering gemeentebestuur op de bestuurskracht van de gemeente; en welke lessen kunnen worden getrokken om bij te sturen op dit proces en bestuurskracht te vergroten?”

Deze vraagstelling roept de volgende deelvragen op:

1. Welke bestuurlijke veranderingen behelst de “Wet dualisering gemeentebestuur”?
2. Wat is bestuurskracht?
3. Zijn de verplichte bestuurlijke veranderingen die voortvloeien uit de Wet dualisering gemeentebestuur te relateren aan het begrip bestuurskracht?
4. Welke causale verbanden kunnen worden onderscheiden tussen bestuurskracht en de verplichte veranderingen die voortvloeien uit de “Wet dualisering gemeentebestuur”?
5. In hoeverre is de mate van bestuurskracht veranderd onder invloed van deze structuurwijzigingen?
6. Is het ontwikkelde conceptuele model voldoende toepasbaar?
7. Kan dit model ook worden uitgezet in andere gemeenten?

Bij het uitvoeren van dit onderzoek is rekening gehouden met een aantal **randvoorwaarden**. Allereerst wordt aangenomen dat er los van het dualisme tal van andere factoren zijn die van invloed zijn op de bestuurskracht van de gemeente. Het onderzoek heeft echter niet tot doel om deze factoren en relaties in kaart te brengen. Ten tweede beperkt dit onderzoek zich tot het onderzoeken van de effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur op de bestuurskracht van één enkele gemeente (Venlo). De oorzaak van deze beperking is tweeledig. Enerzijds is er onvoldoende tijd om andere gemeenten op dezelfde manier te onderzoeken, anderzijds is het hoofddoel van dit onderzoek, na te gaan of het model werkt en in principe toepasbaar is. Om dit te onderzoeken is het in beginsel niet nodig is meer dan één gemeente in het onderzoek te betrekken.

⁷ Het meetmoment valt namelijk samen met een in gang zijnd veranderproces

1.3. Aanpak & opbouw onderzoek

Aangezien er binnen dit onderzoek diverse methoden van onderzoek en theoretische noties worden toegepast, is ervoor gekozen om met een fasenmodel te werken om het een en ander zo overzichtelijk mogelijk in kaart te kunnen brengen. Dit fasenmodel wordt nu geïntroduceerd, tevens wordt per fase kort toegelicht welke activiteiten in deze fase zijn ondergebracht.

1. De verkennende fase

Gedurende deze fase zijn verschillende bestuurskrachtmonitoren en relevante literatuur op dit vlak geraadpleegd. Aan de hand van de gehanteerde definities van het begrip bestuurskracht in deze literatuur worden dimensies van het begrip genoemd die door de auteurs worden geduid. Tevens wordt met behulp van inhoudsanalyse meer inzicht verkregen in het dualisme.

2. De formulering van een theoretisch kader

Deze fase is tweeledig. Allereerst worden de begrippen dualisering en bestuurskracht geoperationaliseerd. Daarnaast wordt, om tot een helder, scherp en toepasbaar theoretisch kader te kunnen komen, op basis van de dimensies uit fase 1, een matrix opgesteld. Op de x-as van deze matrix worden de dimensies van het begrip bestuurskracht opgenomen en op de y-as de 7 structuurwijzigingen die voortvloeien uit de dualiseringsoperatie. De matrix heeft tot doel om de verschillende potentiële afhankelijkheidsrelaties in kaart te brengen. Deze fase is uitgewerkt in de hoofdstukken 2 & 3.

3. Ontwikkeling conceptueel model

Gedurende deze fase zal de matrix zoals in fase 2 beschreven, uitgewerkt worden volgens de beleidstheorie achter de dualisering. Deze uitwerking resulteert in het blootleggen van de theoretische vooronderstellingen ten aanzien van de dimensies van bestuurskracht die ten grondslag liggen aan de dualiseringsoperatie. Op basis van de genoemde matrix zal een vijvendertigtal hypotheses worden geformuleerd die in fase vier verder worden uitgewerkt. De uitwerking van deze fase vindt plaats in hoofdstuk 4.

4. Uitvoerende fase

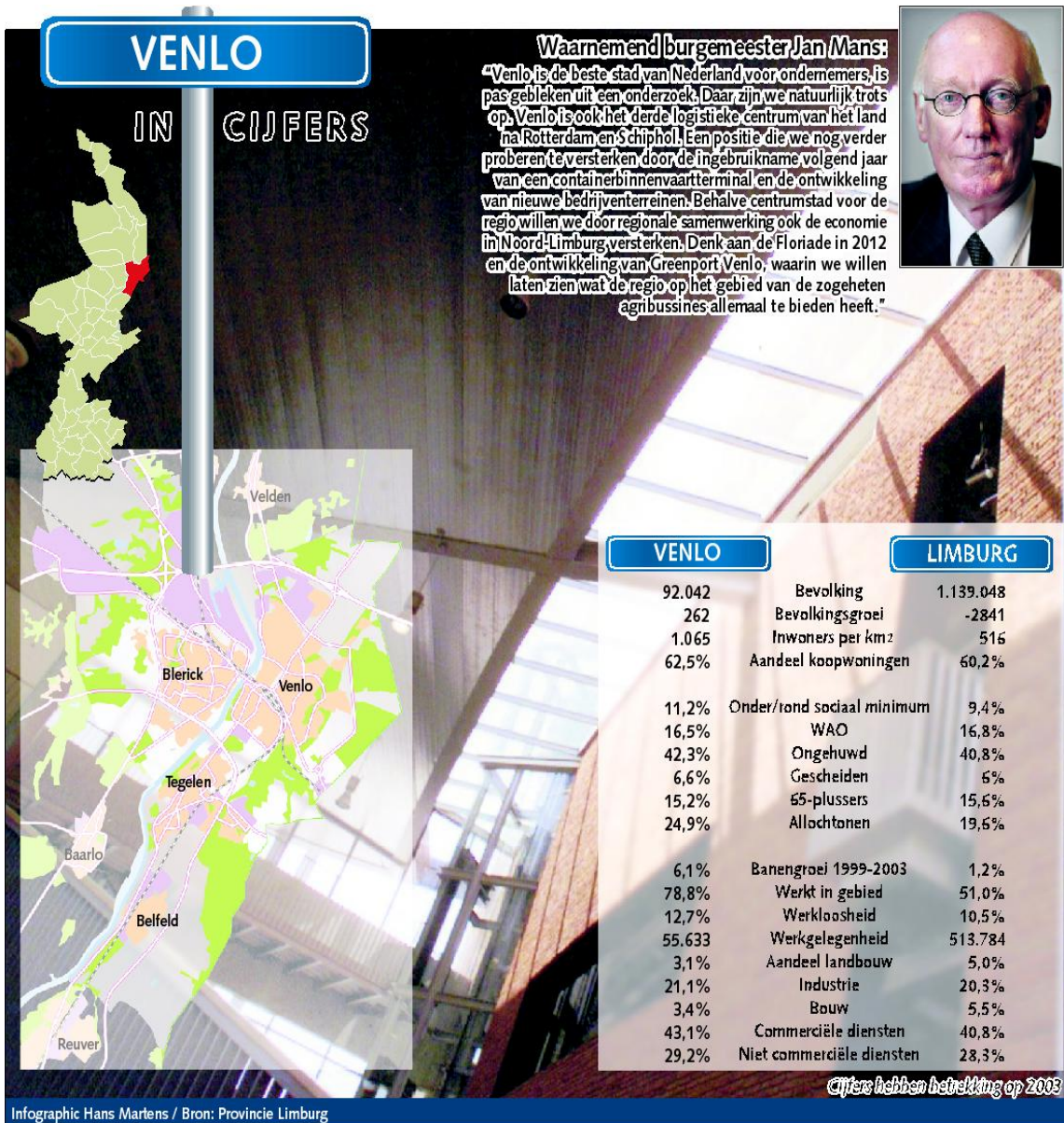
Op basis van het theoretische kader in combinatie met de hypotheses, is een enquête opgesteld. Deze enquête is uitgezet bij een twintigtal leden van raad, college en organisatie van de gemeente Venlo. De uitkomsten van de enquête zijn geanalyseerd in hoofdstuk 5. Met behulp van de uitkomsten van deze analyse worden de onderwerpen bepaald die tijdens de diepte-interviews centraal zullen staan. De diepte-interviews worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 6.

Deze werkzaamheden zijn verricht tijdens een aanvullende stage van 7 weken bij de raadsgriffie van de gemeente Venlo. In Venlo is het ontwikkelde model, zoals genoemd in fase 3, getoetst aan de dagelijkse lokale bestuurspraktijk. Deze toetsing is geschied in de analyse van de enquêteresultaten, de afgenomen interviews en de uitkomsten van de expertmeeting, die zijn uitgewerkt in hoofdstuk 7, In § 1.3.1 wordt de situatie in Venlo beschreven.

5. Analyse en rapportage

Gedurende deze fase staan de koppeling van de theorie aan de praktijk én de koppeling tussen het kwalitatieve deel en het kwantitatieve deel centraal. Daarnaast is in deze fase de verwerking van de uitkomsten van de participerende evaluatie, de primaire en de secundaire analyse in een logisch verhaal gegoten. Vervolgens is het model aangescherpt. Ten slotte worden conclusies en aanbevelingen ten aanzien van dit onderwerp inzichtelijk gemaakt. Dit gebeurt in hoofdstuk 8, om tot slot in hoofdstuk 9 te reflecteren op het gehele onderzoek.

1.3.1. Korte beschrijving Venlo



Bron: Dagblad de Limburger, 11-06-2005, Horizonbijlage

2. Theoretisch kader

Dit onderzoek laat zich kenmerken als een “effectiviteitsevaluatie”⁸ en wel omdat er wordt geprobeerd om bepaalde geconstateerde effecten (verandering van bestuurskracht) te herleiden naar specifieke beleidsacties (in dit geval dualisering). De manier van evalueren die binnen dit onderzoek wordt gehanteerd is een vorm van ex-post evaluatie. Deze evaluatievorm wordt uitgevoerd wanneer het beleidsproces in gang is gezet ofwel af is gerond. Het doel van deze vorm van analyse -en dus ook dit onderzoek- is het analyseren en beoordelen van een proces (de invoering van de dualisering) en de effecten (bedoelde en onbedoelde neveneffecten) die een gevolg zijn van de invoering van dit beleidsinstrument (het proces). In dit specifieke geval staan de bedoelde en onbedoelde neveneffecten van de invoering van het dualisme voor de bestuurskracht centraal.

Om een gefundeerd oordeel over het dualisme (als beleidsinstrument) te kunnen vormen, wordt allereerst, met behulp van de inzichten van Van Heffen⁹ de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het dualisme gerelateerd aan de dimensies van het begrip bestuurskracht.

2.1. Beleidstheorie uit de beleidspraktijk¹⁰

Hoogerwerf e.a. (2003) beschrijven dit begrip als volgt: “Het geheel van veronderstellingen waarop een beleid berust, kan men de beleidstheorie uit de beleidspraktijk noemen. Die veronderstellingen kunnen drie relaties betreffen: relaties tussen doeleinden en middelen (*finale relaties*), tussen oorzaken en gevolgen (*causale relaties*), en tussen beginselen of waarden en in het beleid gebruikte normen (*normatieve relaties*). Deze veronderstellingen vallen grotendeels samen met de argumenten voor een beleid.”¹¹

Aangezien binnen dit onderzoek een causale relatie wordt verondersteld tussen de invoering van het dualisme (ofwel het dualisme als zodanig) en de bestuurskracht van de gemeente, ligt de nadruk bij het destilleren van de beleidstheorie uit de beleidspraktijk, als vanzelfsprekend op deze causale relaties.

De beleidstheorie achter het dualisme bestaat, net zoals de beleidstheorie achter andere beleidsmaatregelen, uit causale veronderstellingen. Hoogerwerf e.a.(2003) zien dit als volgt: “De beleidstheorie bestaat ook uit causale veronderstellingen, dat wil zeggen percepties van de oorzaken en gevolgen, en finale veronderstellingen over de bijdragen van de middelen¹² aan het bereiken van de doelen. Als deze empirische veronderstellingen hiaten vertonen of dubbelzinnig zijn, zal dat gevolgen hebben voor het beleid.”¹³

⁸ Hoogerwerf, A. e.a., *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn, 2003, p. 22

⁹ Heffen, O. van, ‘*Beleidstheoriën uit de beleidspraktijk*’, in: Hoogerwerf A. e.a., *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*, 7^e druk, Alphen aan den Rijn, 2003, p. 225-240

¹⁰ Hoogerwerf, A., ‘*Beleid berust op veronderstellingen: De beleidstheorie*’, in: *Acta Politica*, 19 (4), 1984, p. 493-352.

¹¹ Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn, 1989, p. 22.

¹² Binnen dit onderzoek te lezen als de structuurwijzigingen welke voortvloeien uit het dualisme (zie verder § 3.2)

¹³ Heffen, O. van, ‘*Beleidstheoriën uit de beleidspraktijk*’, in: Hoogerwerf, A. e.a., *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*, 7^e druk, Alphen aan den Rijn, 2003, p. 225-240

Binnen dit onderzoek is de beleidstheorie uitgebreid aan een analyse onderworpen om zodoende te kunnen bepalen of, waar en in welke mate, er sprake is van een beoogde causale relatie tussen de structuurwijzigingen die voortvloeien uit het dualisme en de dimensies van het begrip bestuurskracht zoals deze in dit hoofdstuk wordt gedefinieerd. Grimmus en Oostdijk zien ex-post evaluatie als volgt:

“Het etiket ‘ex-post evaluatie’ wordt vaak gebruikt als synoniem voor (beleids)effectevaluatie. Dit, omdat het evalueren van beleidseffecten, dat wil zeggen de (maatschappelijke) gevolgen van het beleid, de methodologisch meest bediscussieerde vorm is van ex-post evaluatie. Aan de ene kant immers, is de mate waarin de beoogde effecten worden bereikt de uiteindelijke lakmoesproef van het beleid. Aan de andere kant blijkt juist het meten van deze effecten in een multi-causale en dynamische beleidsomgeving alles behalve sinecure.”¹⁴

Binnen dit onderzoek worden gevolgen van het dualisme (de te onderscheiden structuurwijzigingen) voor vijf dimensies van het begrip bestuurskracht in kaart gebracht. Deze gevolgen worden zowel vanuit de beleidstheorie achter het dualisme, als vanuit de lokale bestuurspraktijk beschreven. Zoals in bovenstaand citaat wordt aangegeven, is (beleids)effectevaluatie de meest bediscussieerde vorm van ex-post evaluatie, vandaar dat binnen dit onderzoek gekozen is voor een “realistische evaluatie”¹⁵, zoals door Pawson en Tilley omschreven. Deze beleidsevaluatiemethode heeft een grotere aandacht voor de beleidscontext, het realiteitsgehalte van het te onderzoeken beleid (dualisme), de werkzame elementen en instrumenten van het beleid en de beleidsuitvoering, terwijl er tegelijkertijd aandacht is voor de effecten van de beleidsmaatregel. De gecombineerde eigenschappen van deze evaluatiemethode geven een completer beeld van de effecten van het beleid en helpen bij de vaststelling en verklaring van deze effecten.

“Realistische evaluatie stelt zich juist op het standpunt dat effecten pas echt kunnen worden vastgesteld, wanneer ook een verklaring kan worden gegeven voor het al dan niet optreden ervan. Dit betekent dat niet alleen moet worden gekeken naar direct waarneembare effecten maar ook naar de beleidsuitvoering en de beleidscontext.”¹⁶

2.2. Inhoudelijke verdieping van het begrip Bestuurskracht

Bestuurskracht is een amorf begrip, dat haar inhoud ontleent aan het perspectief waarbinnen het begrip wordt toegepast. Het begrip wordt vaak aangehaald, maar zelden uitgewerkt. Zelfs academische literatuur biedt op dit vlak geen uitkomst, aangezien ook hier zeer uiteenlopende definities naar voren komen.

¹⁴ Grimmus, T.K. en Oostdijk, A., *What's in a name?*, Research voor beleid, Basis themanummer Beleidsevaluatie, 1998

¹⁵ Pawson, R. en N. Tilley, *Realistic evaluation*. Sage publications, Londen, Thousand Oaks, New Delhi, 1997

¹⁶ Grimmus, T.K. en A. Oostdijk, ‘Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid; kans of valkuil?’, in: Basis themanummer Beleidsevaluatie 2/2002

2.2.1. Inventarisatie en oriëntatie

In bestuurlijk Nederland wordt de term bestuurskracht veelvuldig gehanteerd. In deze paragraaf volgt een korte inventarisatie van enkele gangbare methoden waarmee bestuurskrachtmetingen zoal worden uitgevoerd.

Allereerst, de “kwaliteitsmatrix ter beoordeling van de bestuurskracht van gemeenten”, uit de bestuurskrachtmonitor voor Limburgse gemeenten (2004). Voor de beeldvorming is deze matrix hier opgenomen. Onderstaande matrix is in de provincie Limburg gebruikt om de bestuurskracht in kaart te brengen van 47 Limburgse gemeenten. Het onderzoek is uitgevoerd door Korsten en Hendriks (2004)

Gemeentelijke rollen				
Kwaliteitsniveau	Bestuur	Dienstverlener	Participant	Organisatie (bedrijfsvoering)
Strategisch niveau	1.1 Strategisch bestuur	1.2 Strategische dienstverlener	1.3 Strategisch participant	N.v.t.
Tactisch niveau	2.1 Tactisch bestuur	2.2 Tactische dienstverlener	2.3 Tactische participant	2.4 Tactische organisatie
Operationeel niveau	N.v.t.	3.2 Operationele dienstverlener	3.3 Operationele participant	3.4 Operationele organisatie

Ook de publicatie: “Bestuurskracht; een spiegel voor het bestuur” van SGB0¹⁷ gaat over dit onderwerp, zij het met een geheel andere invalshoek. In dit schrijven wordt gesteld dat een gemeente over “bestuurskracht als medeoverheid” beschikt indien ze in voldoende mate beschikt over de volgende indicatoren.

- ♣ Problemen op het punt van intergemeentelijke samenwerking;
- ♣ De sterkte van de gemeentelijke positie in relatie tot andere bestuurslagen;
- ♣ Gemeenschappelijke regelingen uit efficiencyoverwegingen en niet uit gebrek aan eigen mogelijkheden;
- ♣ Mate van vertrouwen van derden in gemeente en haar bestuurders;
- ♣ Mate van effectiviteit in bestuursnetwerken;
- ♣ Vermogen tot belangenbehartiging;
- ♣ Mate van aantrekkelijkheid als partner voor bedrijfsleven voor strategische samenwerking;
- ♣ Mate waarin gemeente in staat is om medebewindbeleid adequaat uit te voeren.

Ten slotte is op de volgende pagina nog een laatste matrix opgenomen die bestuurskracht meetbaar dient te maken. Deze matrix is oorspronkelijk ook afkomstig van SGB0. Onderstaand schema vormt een goede samenvatting van indicatoren, te meten onderwerpen en methoden om te meten.

¹⁷ SGB0 is het onderzoeks- en adviesbureau voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Indicatoren	Te meten
<p style="text-align: center;"><u>Gemeente als gemeenschap</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ♣ Responsiviteit ♣ Openbaarheid ♣ Politieke betrokkenheid 	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Tevredenheid over functioneren bestuur ♣ Gebruik van gemeentelijke informatie ♣ Waardering voorlichting ♣ Waardering voor-/vertrouwen in lokaal bestuur ♣ Kennis van het lokale bestuur ♣ Participatie in besluitvorming
<p style="text-align: center;"><u>Gemeente als dienstverlenende organisatie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ♣ De mate van tevredenheid over de directe en collectieve dienstverlening 	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Tevredenheid over loketdienstverlening ♣ Tevredenheid over voorzieningen ♣ Tevredenheid over beheer leefomgeving
<p style="text-align: center;"><u>Gemeente als efficiënte en effectieve organisatie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ♣ Snelheid ♣ Rechtmatigheid ♣ Aantal klachten ♣ Verhouding inzet middelen en kwaliteit diensten 	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Tevredenheid over afhandeling van procedures ♣ Inzicht in fouten/klachten ♣ Bepalen efficiëntie in procedures ♣ Diverse benchmarks
<p style="text-align: center;"><u>Gemeente als medeoverheid</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ♣ De mate van benutting van mogelijkheden in relatie tot provincie, Rijk en Europa ♣ De mate van benutting van mogelijkheden binnen de regio in relatie tot haar buurgemeenten ♣ De mate waarin de gemeente als strategische partner wordt gezien door andere maatschappelijke spelers en gemeenten in de regio 	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Participatie in overleg met buurgemeenten ♣ Mate van samenwerking met buurgemeenten ♣ Beoordeling van eigen functioneren door buurgemeenten, provincie en maatschappelijke organisaties.

*Bron: Bestuurskracht; een spiegel voor het bestuur*¹⁸

Bovenstaande zeer diverse benaderingen van bestuurskracht, zoals definities, indicatoren, kwaliteitsniveaus en rolpatronen onderschrijven dat het begrip inderdaad haar inhoud ontleent aan zijn toepassing. Het nadeel van de genoemde definities in de volgende paragraaf spreekt dan ook voor zich: alle onderstaande literatuur is geschreven vanuit de herindelingoptiek. Als vanzelfsprekend kleurt dit toepassingsgebied de definities. Echter aangezien binnen dit onderzoek de dimensies van bestuurskracht centraal staan, vormt deze beperking binnen dit onderzoek geen bezwaar.

2.2.2. Een bestuurlijk theoretische verdieping

Binnen dit onderzoek zal als basis voor een nadere duiding én operationalisatie van het begrip bestuurskracht een combinatie van de definities van onderstaande auteurs worden gebruikt om een aantal dimensies van het begrip bestuurskracht te formuleren. Met behulp van deze gedeelde dimensies wordt het begrip 'bestuurskracht' zo sluitend mogelijk geoperationaliseerd.

“Bestuurskracht kan worden omschreven als het vermogen om een aan de hedendaagse behoeften aangepaste belangenbehartiging of overheidszorg te verzekeren, ten behoeve van de burgers: dit vermogen verwijst zowel naar de daarvoor noodzakelijk geachte middelen (financiën, personeel, oppervlakte), en afdoende bestuurlijke mogelijkheden (zelfstandigheid, doelmatigheid en bevoegdheden), als naar de vereisten voor een open en democratische organisatie en werking (democratische inrichting en werking).” (Maes, 1985)

¹⁸ Castenmiller, P., Gerritsen, N., Tjalma, H., *Bestuurskracht; een spiegel voor het bestuur*, Plantijn Casparie, 2002

“Een bestuurskrachtige gemeente is een gemeente die het vermogen heeft haar taken te behartigen, die derhalve in staat is wettelijke taken uit te voeren en optimaal in staat is de lokale problemen op te lossen en in lokale behoeften te voorzien¹⁹” (Derksen, e.a. 1987)

“‘Bestuurskracht’ is het, in beschikbare personele, financiële en materiële middelen uitgedrukte, vermogen van een (gemeentelijke) overheid om effectief en slagvaardig beleid te voeren (resp. beleid te ontwikkelen en te sturen).” (Braam 1988)

Toonen e.a.²⁰ stellen dat bestuurskracht kan worden opgevat als:

- ♣ “Specialisatie van diensten, ambtelijke deskundigheid, fulltime bestuurders, samenspel, aantal gemeenschappelijke regelingen.
- ♣ De mate, vooral bepaald door de beschikbare middelen en/ of bestuurlijke mogelijkheden, waarin de taakuitoefening door een overheidsorgaan plaatsvindt²¹.
- ♣ De mogelijkheid om tegenspel ten overstaan van andere overheden en maatschappelijke organisaties te bieden.
- ♣ Beter in staat te zijn te reageren op nieuwe ontwikkelingen of problemen.
- ♣ De mate waarin een gemeente op doeltreffende, efficiënte en democratische wijze in staat is lokale problemen op te lossen of op te vangen en in lokale behoeften te voorzien.” (Toonen, van Dam e.a. 1998)

“Bestuurskracht is de mate waarin het bestuur succesvol is in het oplossen, c.q. tegengaan van maatschappelijke en bestuurlijke problemen”. (Nelissen, e.a. 2000)

Samenvattend: uit bovenstaande definities van het begrip bestuurskracht kunnen een aantal elementen van het begrip gedestilleerd worden. In alle behandelde definities wordt verwezen naar elementen van taakstelling en de manier waarop inhoud aan deze taakstelling wordt gegeven, het voorzien in behoeften en het voldoen aan verwachtingen van burgers, ofwel responsiviteit.

Daarnaast passeren elementen van doelmatigheid, efficiëntie en snelheid de revue, deze worden geplaatst onder efficiency en probleemoplossend vermogen. Daarnaast besteden alle aangehaalde auteurs aandacht aan legitimiteit en democratische besluitvorming. Ook worden in sommige definities concrete en meetbare aspecten van het begrip aangehaald zoals: financiën, personeel, samenwerking en zelfstandigheid.

Aangezien in dit hoofdstuk de zoektocht naar een gedeelde definitie en daarmee dus ook gedeelde dimensies van bestuurskracht centraal staat, zijn in onderstaande matrix alléén gemeenschappelijke gedeelde dimensies van het begrip opgenomen.

¹⁹ Derksen, van der Drift, Giebels, e.a., *De bestuurskracht van kleine gemeenten*, Meppel, 1987.

²⁰ Toonen, Th., M. van Dam, M. Glim en G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling herindeling en kwaliteit*, Assen, 1998.

(p. 37)

²¹ Provinciaal Bestuur, Groningen, 1979, p.11.

2.2.3. Op zoek naar gedeelde dimensies

Auteurs:		Maes	Derksen	Braam	Toonen	Nelissen
Dimensies van Bestuurskracht	Responsiviteit	"het vermogen om een aan de hedendaagse behoeften aangepaste belangen-behartiging of overheidszorg te verzekeren, ten behoeve van de burgers "	" optimaal in staat is de lokale problemen op te lossen en in lokale behoeften te voorzien "	" vermogen van een (gemeentelijke) overheid om effectief en slagvaardig beleid te voeren (resp. beleid te ontwikkelen en te sturen)"	"lokale problemen op te lossen of op te vangen en in lokale behoeften te voorzien "	" Oplossen c.q. tegengaan van maatschappelijke en bestuurlijke problemen "
	Efficiency	"afdoende bestuurlijke mogelijkheden (zelfstandigheid, doelmatigheid en bevoegdheden)"	" optimaal in staat is "	vermogen van een (gemeentelijke) overheid om effectief en slagvaardig beleid te voeren	" doeltreffende, efficiënte en democratische wijze "	" de mate waarin het bestuur succesvol is "
	Ambtelijk apparaat	"noodzakelijk geachte middelen (financiën, personeel , oppervlakte)"	"het vermogen heeft haar taken te behartigen, die derhalve in staat is wettelijke taken uit te voeren "	" beschikbare personele, financiële en materiële middelen uitgedrukte, vermogen van een (gemeentelijke) overheid "	" Specialisatie van diensten, ambtelijke deskundigheid, fulltime bestuurders, samenspel, aantal gemeenschappelijke regelingen "	"het bestuur succesvol is in het oplossen, c.q. tegengaan van maatschappelijke en bestuurlijke problemen "
	Probleem-oplossend vermogen	"het vermogen om een aan de hedendaagse behoeften aangepaste belangen-behartiging of overheidszorg te verzekeren "	" het vermogen heeft haar taken te behartigen, die derhalve in staat is wettelijke taken uit te voeren en optimaal in staat is de lokale problemen op te lossen "	"vermogen van een (gemeentelijke) overheid om effectief en slagvaardig beleid te voeren "	" De mate waarin een gemeente op doeltreffende, efficiënte en democratische wijze in staat is lokale problemen op te lossen "	" de mate waarin het bestuur succesvol is in het oplossen, c.q. tegengaan van maatschappelijke en bestuurlijke problemen "
	Democratische legitimiteit	" democratische organisatie en werking "	" in staat is wettelijke taken uit te voeren "		" De mate waarin een gemeente op doeltreffende, efficiënte en democratische wijze in staat is lokale problemen op te lossen "	

Concluderend kan worden gesteld dat bovengenoemde vijf dimensies van het begrip 'bestuurskracht', in meer of mindere mate gedeeld worden door de aangehaalde auteurs. Nu er vijf dimensies onderscheiden zijn, is het zaak om deze dimensies te operationaliseren. Als doel voor deze exercitie geldt: Het operationaliseren van de dimensies van het begrip bestuurskracht op zodanige wijze dat zij vertaald kunnen worden naar concrete, grijpbare en meetbare factoren. Aan het einde van deze exercitie moet duidelijk zijn hoe bestuurskracht binnen dit onderzoek benaderd en gemeten wordt. De operationalisatie van 'bestuurskracht' geschiedt in § 3.1.

2.3. Inhoudelijke verdieping van het dualisme

Aangezien de begrippen monisme en dualisme vaak gebruikt worden voor ons gemeentelijk bestel zonder dat hetzelfde bedoeld wordt, volgt nu een nadere definitie van de betekenis van de begrippen monisme en dualisme binnen dit onderzoek. Allereerst volgt een staatsrechtelijk-dogmatische duiding van de begrippen²²:

“In een verhouding tussen een vertegenwoordigend orgaan²³ en een uitvoerend orgaan is sprake van monisme indien de bevoegdheden van het uitvoerende orgaan geheel of in hoofdzaak een afgeleide vorm van die van het vertegenwoordigende orgaan en bovendien de leden van het uitvoerende orgaan geheel of grotendeels door en uit het vertegenwoordigende orgaan worden benoemd en tevens lid blijven van dit orgaan.”²⁴

“In een verhouding tussen een vertegenwoordigend orgaan en een uitvoerend orgaan is sprake van dualisme indien het uitvoerende en het vertegenwoordigende orgaan beide substantiële, eigen – door wet of grondwet geattribueerde – bevoegdheden bezitten en de leden van het uitvoerende orgaan niet tevens deel uitmaken van het vertegenwoordigende orgaan.”²⁵

Dan nu een formele definitie: Derksen noemt de verhouding tussen twee bestuursorganen dualistisch indien: “ze allebei een eigen, originele bevoegdheid bezitten. Van een formele dominantie van het ene over het andere orgaan is hier geen sprake, het gaat om nevenschikking.”²⁶ Beide bestuursorganen hebben dus eigen taken en functioneren naast elkaar. “Indien de bevoegdheden van het eerste orgaan (het dagelijks bestuur) zijn afgeleid van het tweede (het algemeen bestuur), moet dat consequenties hebben voor het voor de samenstelling en de legitimatie van het eerste orgaan. Het algemeen bestuur heeft immers niet alleen de originele bevoegdheid, maar draagt daarvoor ook de verantwoordelijkheid (in een democratie als de onze).”²⁷ In het duale stelsel hebben zowel het college als de gemeenteraad “originele” bevoegdheden en hoeft het ene orgaan het ander dus niet te kiezen, daar waar dit in een monistisch stelsel wel het geval is.

Op zeven maart 2002 trad de Wet dualisering gemeentebestuur in werking. Hiermee kreeg de overgang van een overwegend monistisch stelsel naar een overwegend dualistisch stelsel langzaam gestalte. Het formele bestuursstelsel van vóór 2002 liet zich kenmerken als een mix van monistische en dualistische kenmerken, waarin de monistische kenmerken de boventoon voerden.

²² Elzinga, D.J. ‘Monisme en dualisme’, in: Korsten, A.F.A. en Tops, P.W. *Lokaal Bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1998, p. 382.

²³ In dit hoofdstuk en de volgende hoofdstukken worden de aanduidingen ‘vertegenwoordigend orgaan’ (gemeenteraad) en ‘uitvoerend orgaan’ (college van B&W) gebruikt. Wanneer wordt gekeken naar het vroegere stelsel (monistisch) deed de raad meer dan vertegenwoordiging en het college meer dan uitvoering. Vanuit het vroegere stelsel zijn de aanduidingen algemeen bestuur en dagelijks bestuur meer adequaat.

²⁴ Staatscommissie, *Dualisme en lokale democratie*, Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn, 1998, p. 65.

²⁵ Staatscommissie, *Dualisme en lokale democratie*, Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn, 1998, p. 65.

²⁶ Derksen, W. *Lokaal Bestuur*, derde druk, Elsevier, s’Gravenhage, 2001, p.42

²⁷ Idem

Door de grote verschillen tussen de formele bestuurspraktijk op lokaal niveau en de werkelijke gang van zaken, kon de lokale besluitvormingsstructuur ronduit ondoorzichtig worden genoemd.

Een oplossing werd gezien in de invoering van een dualistisch stelsel, zodat het lokale bestuur weer transparant kon worden en tegelijkertijd de problematische positie van de politieke partijen kon verbeteren. Immers indien het bestuur op lokaal niveau transparanter zou worden, zou de burger zich meer betrokken gaan voelen. De burger moet weten hoe verantwoordelijkheden verdeeld zijn tussen gemeentelijke bestuursorganen. Dit alles met als doel: het bewerkstelligen van een krachtige lokale democratie. Deze duidelijkheid moet het mogelijk maken dat burgers zich bewust worden van het feit dat zij in staat zijn om bestuurders en volksvertegenwoordigers te beoordelen op hun daden.

2.3.1. Dualisme als middel

Als kernmotivering voor de invoering van het dualisme geldt dat er een einde moest komen aan de vermenging van monistische en dualistische elementen, omdat deze vermenging in toenemende mate onduidelijkheid veroorzaakte, en wel op de volgende vlakken²⁸:

- ♣ De gemeentelijke besluitvorming was ondoorzichtig;
- ♣ Het profiel van de raad was niet helder;
- ♣ Er waren rolconflicten binnen de raad als medebestuurder en controleur;
- ♣ Het zwaartepunt van de besluitvorming lag in het college. De voorbereiding van vergaderingen in coalitieverband en binnen de fracties was niet transparant (lokale varianten op het 'torentjes-overleg');
- ♣ De collegialiteit binnen colleges van B&W kwam onder druk te staan door (vaak door de politiek afgedwongen) solistisch gedrag van wethouders;
- ♣ De rol van de burgemeester als leider van het gemeentebestuur werd door de buitenwereld als zwaarder gezien dan in feite geregeld was.

Om aan deze onduidelijkheden en rolconflicten een einde te maken, werd gedacht aan een duidelijkere verdeling en afbakening van rollen en verantwoordelijkheden als oplossingsrichting. De essentie van het dualisme is dan ook een heldere scheiding van het vertegenwoordigende orgaan (de raad) en het besturende orgaan (het college). Er wordt verondersteld dat deze scheiding in enge zin en de invoering van het dualisme in bredere zin zal bijdragen aan²⁹:

- ♣ Een heldere besluitvorming voor de inwoners;
- ♣ heldere rolopvattingen voor iedereen;
- ♣ betere herkenbaarheid van verantwoordelijkheden naar de buitenwereld;
- ♣ een slagvaardige uitvoering van het beleid en meer effectiviteit.

²⁸ Dualisme uit de steigers, *Eerste jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls*, Den Haag, 2003

²⁹ Idem

2.3.2. De kern van de wet

De kern van de Wet dualisering gemeentebestuur wordt gevormd door de onderstaande drie structuurwijzigingen³⁰:

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

2.4. Positiegebonden handelen

Guba en Lincoln benaderen beleid in termen van "Claims, concerns and issues (CCI's)".³¹ Vrij vertaald bedoelen zij hiermee³²:

- ♣ Verwachtingen ten aanzien van het beleid
- ♣ Zorgen
- ♣ Discussiepunten

Zij gaan, in tegenstelling tot gangbare evaluatiemethoden dus niet uit van beleidsdoeleinden of intenties, maar benaderen per "stakeholder" de verwachtingen, zorgen en discussiepunten. Onder "stakeholders" worden hier personen verstaan wier belangen op het spel staan. Volgens Abma, onderscheiden Guba en Lincoln drie groepen "stakeholders", te weten:

"de 'agents', 'beneficiaries' en 'victims'. Tot de 'agents' worden gerekend beleidsmakers, programmamanagers, professionals en financiers of sponsors. De term 'beneficiaries' verwijst naar de 'doelgroep' van het beleid en groepen die indirect voordeel ondervinden. In geval van een drugspreventieprogramma kan het gaan om drugsgebruikers. Indirect kunnen hun ouders en anderen uit het sociale netwerk evenals burgers voordelen ondervinden. 'Victims' zijn degenen die schade ondervinden"³³

Abma bespreekt de basisassumpties die ten grondslag liggen aan deze sociaal-constructivistische onderzoekstheorie. Één basisassumptie is van toepassing op de uitkomsten van dit onderzoek, deze luidt als volgt:

"De aard van de werkelijkheid (ontologie): Uitgangspunt is dat mensen actieve betekenisgevers zijn. Zij construeren hun werkelijkheid in interactie met elkaar en brengen daarbij uiteenlopende achtergronden en referentiekaders in het spel.

³⁰ Berenschot, *Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur*, eindrapport, Utrecht, 2004 p. 17

³¹ Guba, E.G. and Y.S. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, Newsbury park, Sage, 1989

³² Abma, T.A., *Onderhandelend Evalueren*, in: Bestuurskunde, 2000, p. 393-403

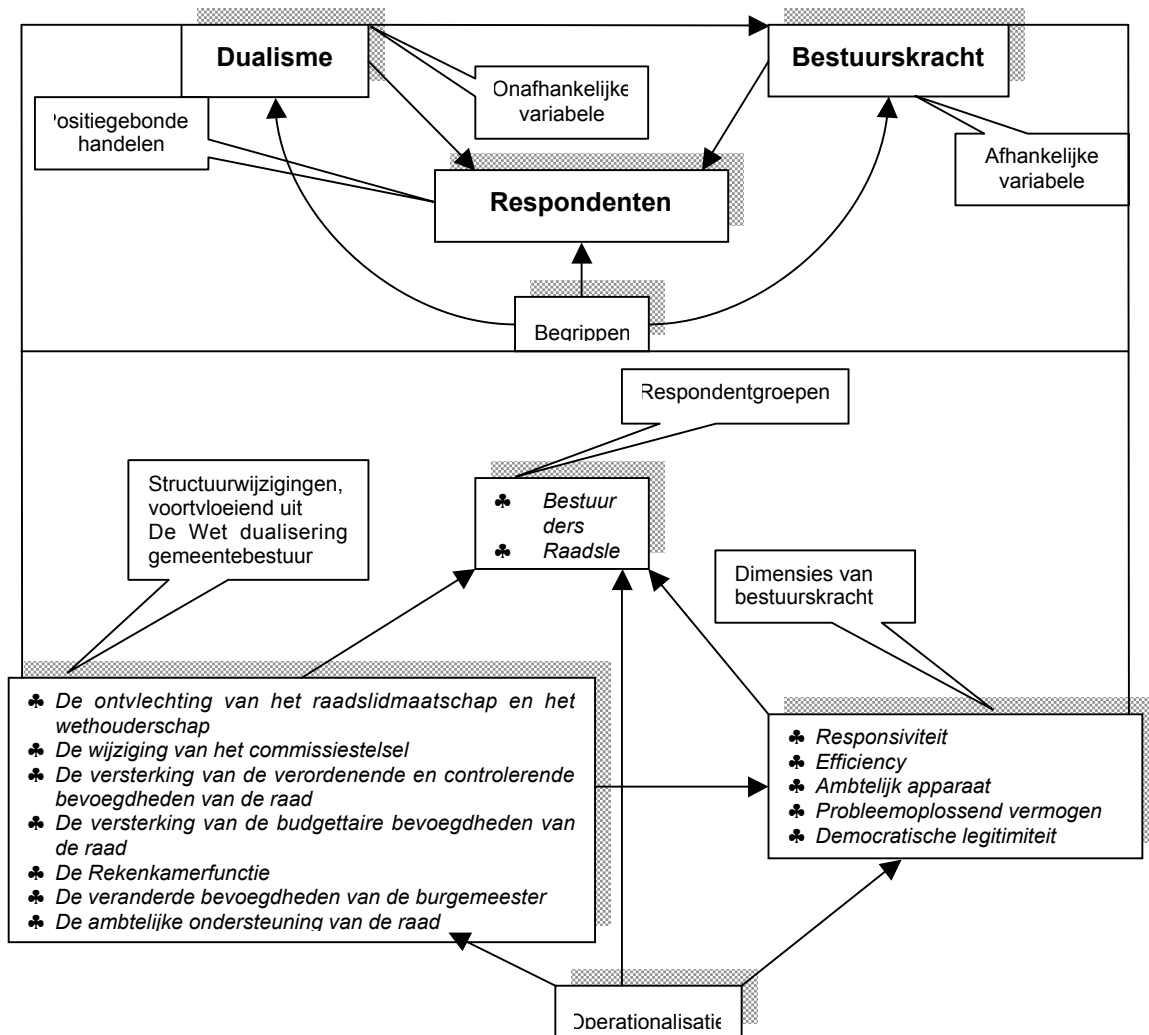
³³ Idem

Gegeven deze diversiteit is 'de' werkelijkheid meervoudig in plaats van enkelvoudig. Beleid is in de ogen van deze auteurs altijd voor velerlei uitleg vatbaar, en kan uiteenlopende en soms conflicterende betekenissen hebben voor diverse groepen.”³⁴

2.5. Conceptualisering

Nu de theoretische aspecten van dit onderzoek voor het voetlicht zijn gebracht, wordt het tijd om beide begrippen (dualisme en bestuurskracht) met elkaar in verband te brengen. De veronderstelling dat er een verband is tussen dualisme en bestuurskracht staat centraal binnen dit onderzoek. In het onderstaande wordt dit verband geïllustreerd.

In het onderstaande schema wordt getoond dat de dimensies van het begrip bestuurskracht beïnvloedt worden door het dualisme. “Dualisme” als zodanig is echter nauwelijks meetbaar, vandaar dat binnen dit onderzoek de structuurwijzigingen die voortvloeien uit het dualisme worden gebruikt. In onderstaand schema worden de gehanteerde vooronderstellingen met betrekking tot de begrippen dualisme en bestuurskracht verder uitgewerkt.



³⁴ Abma, T.A., *Onderhandelend Evalueren*, in: *Bestuurskunde*, 2000, p. 393-403

2.5.1. Introductie model

Het onderstaande conceptuele model is een resultante van de koppeling van een tweetal exercities: allereerst de horizontale as van onderstaande matrix, hier worden de dimensies van het begrip bestuurskracht geplaatst die uit de koppeling van theoretische inzichten op dat vlak in dit hoofdstuk naar voren zijn gebracht. Vervolgens is er op de verticale as van de matrix plaats voor de meest prominente concrete gevolgen van de Wet dualisering gemeentebestuur.

		Dimensies van het begrip bestuurskracht				
		Responsiviteit	Efficiency	Ambtelijk apparaat	Probleemoplossend vermogen	Democratische legitimiteit
Structuurwijzigingen ontleend aan de Wet dualisering gemeentebestuur	Ontvlechting raadslidmaatschap en wethouderschap					
	De wijziging van het commissiestelsel					
	Versterking verordenende en controlerende bevoegdheden van de raad					
	Versterking van de budgettaire bevoegdheden van de raad					
	Rekenkamerfunctie					
	Bevoegdheden van de burgemeester					
	Ambtelijke ondersteuning raad					

Bovenstaand model impliceert vijftig mogelijke verbanden tussen de genoemde dimensies van het begrip bestuurskracht en de structuurwijzigingen ontleend aan de Wet dualisering gemeentebestuur. In hoofdstuk 4 wordt vanuit de beleidstheorie achter de Wet dualisering gemeentebestuur dit model ingevuld. Daarnaast wordt beoordeeld of geconstateerde relaties vanuit de beleidstheorie een positief effect veronderstellen, dan wel een negatief effect. Ook kan het zijn dat de beleidstheorie een relatie veronderstelt, maar dat in de theorie geen uitspraak wordt gedaan over de richting van deze relatie (positief of negatief). Ten slotte bestaat er de mogelijkheid dat de beleidstheorie geen relatie veronderstelt, in voorkomende gevallen wordt aangenomen dat er geen relatie bestaat, mits de praktijk aantoonbaar anders uitwijst. Voorlopig hebben we dus vier mogelijke invullingen voor de confrontatie van de waarden van de horizontale as met die van de verticale as in onderstaande matrix, en wel de volgende:

Soort relatie:	Symbol:
Positief	+
Negatief	-/-
Effect onbekend	?
Geen relatie	

3. Operationalisatie & methodologie

In dit hoofdstuk worden beide begrippen die binnen dit onderzoek centraal staan afgebakend en meetbaar gemaakt. Vervolgens wordt in het tweede deel van dit hoofdstuk uitgebreid stilgestaan bij de manier waarop er gemeten is, de enquête is opgenomen en ten slotte worden de gebruikte onderzoeksmethodieken verantwoord.

3.1. Operationalisatie 'bestuurskracht'

In onderstaande tekst worden de in hoofdstuk 2 onderscheiden dimensies van het begrip 'bestuurskracht' één voor één afgebakend en geoperationaliseerd. Daarnaast zal per dimensie aangegeven worden hoe deze dimensie binnen het feitelijke onderzoek gemeten is.

3.1.1. Responsiviteit

Binnen dit onderzoek wordt de volgende definitie van responsiviteit gehanteerd: "Het opvangen en inspelen op behoeften en verwachtingen van burgers."

Deze dimensie van bestuurskracht is vertaald in een aantal stellingen die opgenomen zijn in de enquête lokaal bestuur die in Venlo is uitgezet. Deze enquête is opgenomen in bijlage 10.2. Daarnaast zijn de verschillende elementen van responsiviteit en hun relatie met het dualisme in de interviews uitgebreid aan de orde geweest. Door deze combinatie van onderzoeksmethodes, naast het uitgebreid ingezette deskresearch, kan een adequaat beeld worden geschetst van de responsiviteit in de gemeente Venlo.

Ten aanzien van deze dimensie van bestuurskracht zijn de onderstaande stellingen in de enquête opgenomen over de concentratie op de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden, het omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven, het geven van rekenschap aan de burger, de kloof tussen burger en bestuur en het doorklinken van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek.

Overzicht van de opgenomen stellingen:

- ♣ *Een grotere concentratie op de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Een groeiende betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Een grotere concentratie op de vertegenwoordigende rol van raadsleden als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Een toename van het geven van rekenschap aan de burger als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Een verkleining van de kloof tussen burger en bestuur als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Het scoren van de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en de gevolgen van elk van deze bevoegdheden voor de relatie tussen burger en bestuur.*

3.1.2. Efficiency

Onder efficiency wordt hier beleidsefficiency (mate van realisatie van beleidsdoelen en kosten van doelrealisatie) verstaan. Ook hier geldt dat deze dimensie van bestuurskracht zowel in de enquête als in de interviews door de respondenten is beoordeeld in relatie tot de structuurwijzigingen die rechtstreeks voortvloeien uit het dualisme.

Met betrekking tot deze dimensie van bestuurskracht zijn de onderstaande stellingen in de enquête opgenomen aangaande de beleidsefficiency binnen de gemeente en de gevolgen voor de 'detailbemoeyenis' van de raad. Daarnaast zijn in verschillende stellingen waardeoordelen verwerkt als: sneller, beter, meer enz.. Deze begrippen dragen ook bij aan de beeldvorming over efficiency.

Overzicht van de opgenomen stellingen:

- ♣ *Een toename/afname van de beleidsefficiency binnen de gemeente als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Beter voorbereide raadsvoorstellen voor het college als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Eerdere acceptatie van collegevoorstellen door de raad als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Een meer actieve houding van de gemeenteraad als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Een toenemende detailbemoeyenis van de raad als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*

Als extra indicator is een overzicht opgesteld van de vergaderduur van raadsvergaderingen van 1998 tot en met 2004, zodat beoordeeld kan worden of het dualisme leidt tot meer of minder vergaderen. Dit schema is uitgewerkt in een grafiek en opgenomen in hoofdstuk 5 van dit rapport.

3.1.3. Ambtelijk apparaat

Onder het ambtelijk apparaat wordt verstaan: het beschikbare personeel en de deskundigheid van dit personeel, evenals de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning die geboden wordt. Op het ambtelijke apparaat wordt zowel in de enquêtes als in de interviews ingegaan.

Doordat er ook aandacht is voor een kwalitatief oordeel van en over het ambtelijke apparaat, kan een compleet beeld geschetst worden van deze dimensie van bestuurskracht. Dit is extra interessant omdat het ambtelijk apparaat naast een participerende-, ook een faciliterende rol speelt en daarnaast rechtstreeks de gevolgen ondervindt van het dualisme.

Deze dimensie van bestuurskracht wordt vertegenwoordigd met behulp van de onderstaande stellingen. Deze zijn in de enquête opgenomen en gaan over de gevolgen van de verschillende structuurwijzigingen voor het ambtelijke apparaat van de gemeente, de verandering van de ambtelijke organisatie en het aantal ambtenaren dat ter beschikking staat van de raad. In de interviews is vervolgens dieper ingegaan op de mate waarin het ambtelijke apparaat adequaat inspelt op de gevolgen van het dualisme.

Overzicht van de opgenomen stellingen:

- ♣ *Negatieve/positieve gevolgen voor het ambtelijke apparaat van de gemeente als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Een toename van het aantal ambtenaren dat ter beschikking staat van de raad als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Beter voorbereide raadsvoorstellen voor het college als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*

3.1.4. Probleemoplossend vermogen

De mate waarin de gemeente in staat is met behulp van de tot haar beschikking staande instrumenten lokale problemen effectief het hoofd te bieden. Ook aan dimensie is zowel in de enquête als in de gehouden interviews uitgebreid aandacht besteed.

Ten aanzien van deze dimensie van bestuurskracht zijn de onderstaande stellingen in de enquête opgenomen aangaande de gevolgen van de verschillende structuurwijzigingen voor het probleemoplossend vermogen van het lokale bestuur en voor het omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven.

Overzicht van de opgenomen stellingen:

- ♣ *Een toename/afname van het probleemoplossend vermogen van de gemeente als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Stellingen die vragen om een waardeoordeel te vellen over de gevolgen van een structuurwijziging voor het probleemoplossend vermogen.*
- ♣ *Eerdere acceptatie van collegevoorstellen door de raad als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Een meer actieve houding van de gemeenteraad als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*

3.1.5. Democratische legitimiteit

Dit begrip bestaat uit een tweetal deelaspecten. Allereerst het democratische gedeelte waarmee vooral wordt bedoeld op machtscheiding en basisprincipes van democratie. Het legitimiteitaspect raakt vooral aan onderwerpen als betrokkenheid van burgers bij lokale politiek en acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving.

Met betrekking tot deze dimensie van bestuurskracht zijn de onderstaande stellingen in de enquête opgenomen aangaande de acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving, toepassing van “checks and balances” binnen de lokale politiek, het democratische gehalte van de lokale besluitvorming, betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek en het geven van rekenschap aan de burger.

Overzicht van de opgenomen stellingen:

- ♣ *Een vergroting/verlaging van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Een eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Een verbeterde toepassing van “checks and balances” binnen de lokale politiek als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*
- ♣ *Een eerdere acceptatie van de uitspraken van deze commissies als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*

- ♣ *Een verkleining van de kloof tussen burger en bestuur als gevolg van een bepaalde structuurwijziging.*

Ten slotte zijn in de uitgezette enquête ook een aantal stellingen opgenomen over de gevolgen van de veranderde bevoegdheden van de burgemeester, zij luiden als volgt:

- ♣ *De burgemeester laat raadsbelangen prevaleren ten opzichte van collegebelangen.*
- ♣ *De toezichhoudende functie van de burgemeester heeft negatieve gevolgen voor het probleemoplossend vermogen van de gemeente.*
- ♣ *De beleidscoördinerende functie van de burgemeester bevordert de beleidsefficiëntie van de gemeente.*
- ♣ *Het houden van toezicht op de ambtelijke ondersteuning van de raad heeft geen gevolgen voor het ambtelijke apparaat.*
- ♣ *Deze nieuwe bevoegdheden zouden meer tot hun recht komen indien de burgemeester gekozen zou zijn.*
- ♣ *Het afketsen van de gekozen burgemeester is een gemiste kans voor de verdere versterking van de positie van de burgemeester binnen de gemeente.*

3.2. Operationalisatie 'dualisme'

Aangezien dualisme als zodanig niet meetbaar is, staan binnen dit onderzoek de structuurwijzigingen die rechtstreeks voortvloeien uit de Wet dualisering gemeentebestuur centraal. Deze structuurwijzigingen zijn ook door Berenschot³⁵ gebruikt bij hun evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur.

De invoering van structuurwijzigingen alleen is volgens Berenschot echter niet voldoende om de beoogde effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur te bereiken: "de structuurverandering zou als hefboom voor de cultuurverandering moeten werken"³⁶. In het kader van de Wet dualisering gemeentebestuur wordt een tweetal structuurmaatregelen onderscheiden, te weten:

- ♣ *Verplichte structuurmaatregelen*
- ♣ *Facultatieve structuurmaatregelen*

In dit onderzoek is ervoor gekozen om de indeling zoals deze door Berenschot in het voornoemde rapport wordt genoemd over te nemen, de indeling luidt als volgt:

1. *De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap*
2. *De wijziging van het commissiestelsel*
3. *De versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheden van de raad*
4. *De versterking van de budgettaire bevoegdheden van de raad*
5. *De Rekenkamerfunctie*
6. *De bevoegdheden van de burgemeester*
7. *De ambtelijke ondersteuning van de raad*

³⁵ Berenschot, *Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur*, eindrapport, Utrecht, 2004 p.17

³⁶ Idem

Aangezien de structuurmaatregelen kunnen worden geduid als de feitelijke uitwerking, dan wel gevolgen van de Wet dualisering gemeentebestuur zullen zij binnen dit onderzoek worden toegepast. Daarnaast zijn de gevolgen van deze structuurwijzigingen zichtbaar, concreet en meetbaar. Deze combinatie van eigenschappen heeft ertoe geleid dat de bovenstaande zeven structuurwijzigingen, één op één binnen dit onderzoek worden overgenomen.

3.3. De uitgezette enquête

Een combinatie van de in § 3.1 en 3.2 uitgewerkte operationalisaties van de dimensies van bestuurskracht, samen met 7 structuurwijzigingen voortvloeiend uit de Wet dualisering gemeentebestuur heeft geleid tot de onderstaande enquête die in Venlo is uitgezet onder een vooraf geselecteerde groep respondenten. In § 3.4.2 wordt deze methode van onderzoek theoretisch verantwoord en verder toegelicht.

3.4. Methodologische verantwoording

Binnen dit onderzoek worden verschillende gangbare onderzoekstechnieken met elkaar gecombineerd om zodoende het aantal betrouwbaarheids- en geldigheidsfouten te reduceren.³⁷ Deze techniek wordt ook wel triangulatie genoemd en door Putt en Springer aanbevolen om bovenstaande reden. Daarnaast is voor triangulatie gekozen, omdat deze techniek methoden met uiteenlopende methodologische zwakheden met elkaar combineert, zodat bronnen van fouten onderling geneutraliseerd kunnen worden³⁸. Feitelijk betekent dit voor de fase van materiaalverzameling dat de volgende technieken zijn toegepast:

3.4.1. Reconstructie beleidstheorie

De "beleidstheorie-benadering"³⁹ is een methode van het achterhalen veronderstellingen achter een beleidsmaatregel door middel van een gedetailleerde reconstructie van de samenhang van alle veronderstellingen uit verschillende onderzochte teksten.

Beleid wordt daarbij omschreven als "het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde."⁴⁰ "Een beleidstheorie is dus een 'handelingstheorie', omdat verondersteld wordt dat in een beleidstheorie tot uiting komt hoe en met welke intenties een handelend persoon van plan is te handelen op een bepaald beleidsterrein."⁴¹ Bij deze benadering, wordt de uiteindelijk gereconstrueerde beleidstheorie beoordeeld, in termen van de aanvaardbaarheid en empirische houdbaarheid van de ideeën of de geldigheid van de opgebouwde argumentatie.

Deze manier van het reconstrueren van de beleidstheorie achter het dualisme is te arbeidsintensief en gedetailleerd voor een onderzoek naar de effecten van het dualisme op de bestuurskracht van de gemeente.

³⁷ Putt A.D. and J.F. Springer, *Policy research. Concepts, methods and applications*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1989, p.135.

³⁸ Jong-Gierveld J. de, 'Gebruik van survey en interpretatieve methoden.' in: *Sociologische Gids*, 1987/6, p. 428

³⁹ Hoogerwerf, A, *Beleid berust op vooronderstellingen: de beleidstheorie*, in: P.B. Lehning & J.B.D. Simonis (red.), *Handboek Beleidswetenschap*. Meppel/Amsterdam: Boom, 1987, p. 23-40

⁴⁰ Ibidem, p. 24

⁴¹ Pröpfer, I.M.A.M. & Reneman, D.D., 'De reconstructie van de beleidstheorie als argumentatie', in: *Beleidswetenschap*, 1993/7 (3), p. 238-256

Vandaar dat binnen dit onderzoek heeft op grond van vergelijkbare methodologische uitgangspunten op globale wijze een reconstructie van de beleidstheorie achter het dualisme plaatsgevonden, deze is opgenomen in hoofdstuk 4. Voor de in dit hoofdstuk opgenomen reconstructie is gebruik gemaakt van inhoudsanalyse. De theoretische grondslag van deze analysetechniek die in deze fase van het onderzoek is toegepast, wordt in het onderstaande verder verduidelijkt.

Het begrip 'inhoudsanalyse' dient hier uitdrukkelijk opgevat te worden als een techniek van materiaalverzameling. Bij het gebruik van deze techniek worden gegevensbronnen uit de tweede hand verzameld (bestaand materiaal). Binnen dit onderzoek wordt de definitie van Berelson⁴² gehanteerd, hij definieert deze techniek als objectief, systematisch en met een kwantitatieve beschrijving van de manifeste inhoud van communicaties. Hiermee bedoelt Berelson te zeggen dat het materiaal waar de onderzoeker geïnteresseerd in is, bestaat uit geschreven bronnen, maar ook audiovisuele informatiebronnen en zelfs tekeningen of schilderijen.

Eigenlijk behelst deze methode een inventarisatie van bruikbare, bestaande informatiebronnen die, veelal voor een ander doel verzameld- en al beschikbaar zijn. Binnen dit onderzoek wordt inhoudsanalyse vooral toegepast op een kwalitatieve manier en als aanvullende en ondersteunende techniek. Bij het gebruik van deze techniek volgens de definitie van Berelson, gaat het duidelijk om de feitelijke inhoud van geraadpleegde informatiebronnen.

Deze techniek zal worden losgelaten op de verscheidene handreikingen en andere aan dualisme gerelateerde publicaties van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale Democratie, als ook het Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1998). De geselecteerde handreikingen zijn samengesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en bevatten onder meer, een leesbare vertaling van relevante passages uit de Kamerstukken. Volgens een tweetal rechtstreekse betrokkenen⁴³ kunnen zij daarom worden opgevat als zijnde een vertaling van de beleidstheorie achter het dualisme.

De toepassing van deze techniek binnen dit verklarend/toetsend onderzoek is gelegen in de kracht van inhoudsanalyse om de juistheid van een gevolgtrekking/model aannemelijk te maken, aldus Derksen en Korsten.⁴⁴ Daarnaast helpt gebruikmaking van deze methode volgens Putt en Springer bij het ontwikkelen van alternatieven en het formuleren van aanbevelingen⁴⁵

⁴² Berelson B., *Content analysis in communication research*. Glencoe, 1952, p. 18.

⁴³ Drs. M.H. Klijnsma, voormalig projectleider dualisering, Ministerie van BZK en Drs. I. Beoletto, voormalig projectmedewerker dualisering Ministerie van BZK

⁴⁴ Derksen, W. en A.F. Korsten (red), *Lokaal Bestuur in Nederland*. De pluriforme werkelijkheid binnen een wettelijk kader. Samson Uitg., Alphen aan den Rijn, 1985.

⁴⁵ Putt A.D. and J.F. Springer, *Policy research. Concepts, methods and applications*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1989.

3.4.2. Het uitzetten van een enquête

Om de empirische component van dit onderzoek op een gefundeerde manier gestalte te kunnen geven is een enquête uitgezet onder een groep respondenten in Venlo. De groep respondenten bestond uit een vooraf geselecteerde groep ambtenaren, bestuurders en raadsleden die allen met elkaar gemeen hebben dat zij in hun functioneren direct met de effecten van de invoering van het dualisme te maken hebben. Na het analyseren van de enquêteresultaten is bepaald welke onderwerpen tijdens diepte-interviews met deze gemeentefunctionarissen verder zouden worden besproken (zie § 3.4.3.).

Nadat deze enquête is uitgezet onder 22 respondenten en alles in het werk is gesteld om een 100% respons bewerkstelligen (met succes), zijn de enquêteresultaten aan een analyse onderworpen. Daarom zullen zij met behulp van secundaire analyse, als door Hakvoort⁴⁶ omschreven, worden verwerkt.

3.4.3. Diepte-interviews

Deze methode van onderzoek is toegepast om de uitkomsten van de analyse van de enquêteresultaten beter op waarde te kunnen schatten. De theoretische grondslag van "ondervraging zonder vragenlijsten", zoals benoemd door Hakvoort⁴⁷ wordt nu nader toegelicht.

Het doel van de toepassing van deze techniek is gelegen in het vaststellen van de oordelen en meningen van respondenten. Er vinden vraaggesprekken plaats over onderwerpen, waarover geen directe informatie te verkrijgen is. De ondervraging is geschied in de vorm van kwalitatieve semi- gestructureerde interviews met een aantal (21) (ex-)bestuurders, ambtenaren en raadsleden met een uitgesproken én gefundeerde mening over de invloed van de dualisering op de bestuurskracht op lokaal niveau. Voor deze specifieke vorm van interviewen is gekozen omdat het door gebruikmaking van deze methode, volgens Hakvoort⁴⁸, mogelijk is om een grotere diepgang te realiseren dan het geval is bij een gestructureerd interview. Deze grotere diepgang komt over het algemeen genomen de geldigheid van de van de informatie ten goede. Voor een lijst met geïnterviewde gemeentefunctionarissen, zie bijlage 10.3.

3.4.4. Expertmeeting

Om de toepasbaarheid van het gehanteerde model te beoordelen, is een expertmeeting belegd. Dit aangezien de tot dusver gehanteerde combinatie van onderzoeksmethoden de onderzoeker nog niet in voldoende mate in staat stelde om op een verantwoorde manier een oordeel te kunnen vellen over:

1. Het conceptuele model en de toepasbaarheid daarvan.
2. De verschillen tussen beleidstheorie achter het dualisme en lokale bestuurspraktijk en de gevolgen hiervan.
3. De verschillen in beantwoording tussen de onderscheiden respondentgroepen⁴⁹ en de achterliggende motivaties.

⁴⁶ Hakvoort J.L.M., *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Eburon, 1995 p. 150.

⁴⁷ Ibidem, p. 136

⁴⁸ Idem

⁴⁹ Raadsleden, bestuurders en ambtenaren

Gedurende de expertmeeting hebben deze drie onderwerpen centraal gestaan. In hoofdstuk 7 wordt uitgebreid stilgestaan bij de verdere uitwerking van deze onderzoeksmethode. Voor een lijst met deelnemers zie bijlage 10.4. De deelnemers aan deze bijeenkomst zijn geselecteerd op basis van hun nauwe betrokkenheid bij zowel het dualisme als bestuurskracht en hebben allen ruime praktijkervaring, met hun aanwezigheid waren de volgende organisaties vertegenwoordigd:

- ♣ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- ♣ Bestuurskundig onderzoeks- en adviesbureau Partners + Pröpper
- ♣ Erasmus Universiteit Rotterdam
- ♣ Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie
- ♣ SGBO, Onderzoeks- en adviesbureau van de VNG
- ♣ Gemeente Venlo

3.4.5. Participerende waarneming/observatie

Deze techniek omvat volgens Lammers⁵⁰ het verzamelen van materiaal door de onderzoeker vanuit een positie binnen een groepering, waarbij de activiteiten en interacties van leden van die groepering gade worden geslagen en min of meer systematisch worden vastgelegd. De opgedane indrukken en ervaringen zijn verwerkt in de hoofdstukken 6 en 8, maar niet expliciet in dit rapport opgenomen. Zij hebben vooral geholpen bij het duiden van de enquêteresultaten en diepte-interviews. Participerende observatie is volgens Hakvoort⁵¹ speciaal geschikt voor bestuurskundig explorerend onderzoek en voor beschrijvend onderzoek met als doel het genereren van theoretische interpretaties. Patton⁵² heeft daarnaast gewezen op het belang van deze techniek bij de evaluatie van beleidsprogramma's.

Door twee maanden stage te lopen bij de griffie van de gemeente Venlo, de plaats waar het conceptueel model getoetst is aan de dagelijkse praktijk van het lokale bestuur, wordt inhoud gegeven aan deze methode van sociaal wetenschappelijk onderzoek. Tijdens de stage is waar mogelijk geparticipeerd in de dagelijkse praktijk van het lokale bestuur. Zo zijn in het kader van dit onderzoek één B&W-vergadering, twee raadgevingen, een presidiumoverleg, een commissievergaderingen en enkele themabijeenkomsten bijgewoond. Dit alles met als doel om me een zo compleet mogelijk beeld van de Venlose lokale bestuurspraktijk te kunnen vormen.

Deze periode heeft er vooral voor gezorgd dat er meer inzicht verkregen is in achtergronden, motivaties en de 'couleur locale' van het dagelijkse bestuur van de gemeente Venlo. Ook heeft de participerende observatie geholpen bij het 'op waarde schatten' van bepaalde antwoorden en het aanbrengen van wegingsfactoren in bepaalde uitkomsten van het onderzoek. Al deze zaken hebben het verloop en de uitkomsten van het onderzoek zeker gekleurd, maar niet geleid tot concrete waardeoordelen over Venlo. Dit is volkomen logisch aangezien een referentiekader ontbreekt (er is slechts één gemeente onderzocht).

⁵⁰ Lammers C.J., *De participerende waarneming*. In: Sociologische Gids, jg. 7, 1960, p. 194-218.

⁵¹ Hakvoort J.L.M., *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Eburon, 1995 p. 142-143

⁵² Patton M.Q., *Qualitative evaluation methods*. Sage Publications, Beverly Hills/London, 1980.

4. Reconstructie beleidstheorie

In dit hoofdstuk wordt de beleidstheorie die schuilgaat achter de Wet dualisering gemeentebestuur gereconstrueerd. Met behulp van de beleidstheorie worden vervolgens, met behulp van hypothesen, relaties gelegd met de in hoofdstuk 2 onderscheiden dimensies van bestuurskracht. Na het voltooiën van deze exercitie is de beleidstheorie achter de Wet dualisering gemeentebestuur vertaald in het conceptuele model.

4.1. ontvlechting van raadslidmaatschap en wethouderschap

De paradox in de monistische praktijk luidt als volgt: “De raad is formeel als hoogste orgaan van de gemeente almachtig, maar kan in de praktijk veelal zijn bestuurlijke functie noch zijn controlerende functie waarmaken.”⁵³ De dualisering moet een einde maken aan deze paradox en een oplossing bieden voor het genoemde probleem. Binnen dit kader wordt verondersteld dat een ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap, tot gevolg heeft dat:

“de wethouder zichzelf als dagelijks bestuurder niet meer hoeft te controleren omdat hij geen raadslid meer is.”⁵⁴

“De ontvlechting van functies houdt in dat de raad zich gaat concentreren op vertegenwoordiging, kaderstelling en controle, terwijl het college het bestuur voor zijn rekening neemt. De kaderstellende functie van de raad wordt ondersteund door een versterking van verordenende en budgettaire bevoegdheden. De raad krijgt een aantal nieuwe instrumenten om zijn controlerende rol waar te kunnen maken.... De scheiding van posities en bevoegdheden leidt tot een rolverduidelijking tussen de gemeentelijke bestuursorganen, die ofwel extern als intern positieve effecten zal hebben. De transparantie wordt vergroot en de verhoudingen tussen bestuursorganen worden verduidelijkt.”⁵⁵

Indien bovenstaande citaten teruggekoppeld worden naar de matrix kan gesteld worden dat:

De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap moet leiden tot een vergroting van de democratische legitimiteit van het lokale bestuur.

Daarnaast komt uit de beleidstheorie naar voren dat de raad zich moet gaan concentreren op vertegenwoordiging. Volksvertegenwoordiging is een van de elementen van responsiviteit, hetgeen de volgende hypothese rechtvaardigt:

De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap heeft geleid tot een rolverduidelijking van de raadsleden waardoor zij zich meer kunnen concentreren op hun vertegenwoordigende rol, wat tot gevolg heeft dat de responsiviteit wordt vergroot.

Vanuit de beleidstheorie worden geen relaties verondersteld tussen de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap en efficiency, ambtelijk apparaat en probleemoplossend vermogen.

⁵³ Handreiking concrete gevolgen van de dualisering voor gemeenten, *Vernieuwingsimpuls*, Den Haag, 2001, p 11

⁵⁴ Idem

⁵⁵ Ibidem, p 11-12

4.2. De wijziging van het commissiestelsel

“Uitgangspunt in het nieuwe stelsel is dat raad, het college en de burgemeester hun eigen commissies instellen en dat collegeleden geen lid meer zijn van commissies die door de raad zijn ingesteld en andersom.”⁵⁶

“De voorzitter van een raadscommissie moet een raadslid zijn (art. 82, vierde lid). De voorzitter zal namelijk in de praktijk de agenda in belangrijke mate bepalen. Juist in gedualiseerde verhoudingen is het van groot belang dat de raad en de raadscommissies hun eigen agenda, ook materieel vaststellen.”⁵⁷

Door elk orgaan zijn eigen commissies te laten instellen en de raad en de raadscommissies hun eigen agenda te laten vaststellen, wordt de democratische legitimiteit van het lokale openbare bestuur vergroot, vandaar de volgende hypothese

De wijziging van het commissiestelsel vergroot de democratische legitimiteit van het lokale openbare bestuur.

“De commissievoorzitter wordt bij de uitoefening van zijn taak veelal bijgestaan door een ambtelijke secretaris. Het is zaak dat de raad in een gedualiseerd bestel de positie van deze secretaris goed regelt.”⁵⁸

Dit citaat maakt duidelijk dat er een relatie wordt verondersteld tussen het ambtelijke apparaat en de wijziging van het commissiestelsel, vandaar de volgende hypothese.

De wijziging van het commissiestelsel heeft gevolgen voor het ambtelijke apparaat van de gemeente.

Vanuit de beleidstheorie worden geen relaties verondersteld tussen de wijziging van het commissiestelsel en de responsiviteit van de gemeente, de efficiency en het probleemoplossend vermogen.

4.3. Versterking verordenende en controlerende bevoegdheden van de raad

Om deze bevoegdheden op een verantwoorde manier ten uitvoer te kunnen brengen heeft de commissie Elzinga het volgende geadviseerd:

“Adequate ambtelijke ondersteuning is voor een goed gebruik van deze bevoegdheden een vereiste.... Daarom dient aanspraak van de raad op ambtelijke ondersteuning duidelijk in de gemeentewet te zijn geregeld.”⁵⁹

⁵⁶ Handreiking concrete gevolgen van de dualisering voor gemeenten, *Vernieuwingsimpuls*, Den Haag, 2001, p 17

⁵⁷ Ibidem, p 18

⁵⁸ Idem

⁵⁹ Staatscommissie, *Dualisme en lokale democratie*, Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn, 1998, p 458

“Voor de effectivering van het recht op ambtelijke bijstand in formele zin is het nodig dat de ambtelijke ondersteuning ook feitelijk beschikbaar is. Dat wil zeggen dat in de ambtelijke organisatie en in de griffie hiervoor capaciteit wordt vrijgemaakt. De raad kan in de begroting ruimte voor deze capaciteit creëren^{60,61}

Bovenstaande citaten maken zonder meer duidelijk dat er in de beleidstheorie sprake is van een relatie tussen het ambtelijke apparaat en de versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad, vandaar de volgende hypothese:

De versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een toename van het aantal ambtenaren dat ter beschikking staat van de raad.

“Een belangrijk doel van de dualiseringsoperatie is de versterking van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functies van de raad. Deze versterking heeft in het bijzonder vorm gekregen in een aantal nieuwe wettelijke bevoegdheden van de raad.”⁶²

De versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een grotere nadruk op de volksvertegenwoordigende rol van de raadsleden, die tot gevolg heeft dat de responsiviteit wordt vergroot.

“De monistische Gemeentewet kent geen expliciete regeling over de vaststelling van de raadsagenda. Ook in het monisme wordt er echter vanuit gegaan dat de raad uiteindelijk zélf bevoegd is. Het punt ‘vaststelling van de agenda’ is dan ook na de opening het eerste agendapunt van veel raadsvergaderingen. In de praktijk stelt het college de conceptagenda echter vast. Dit betekent dat het college niet alleen de agenda van de raadsvergadering, maar ook in hoge mate de politieke agenda van de raad bepaalt. In gedualiseerde verhoudingen is een dergelijke werkwijze niet gewenst. De raad dient zelf zijn agenda, zowel formeel als in politieke zin vast te stellen.”⁶³

Bovenstaand citaat rechtvaardigt de volgende hypothese:

De versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een vaststelling van de politieke agenda en de raadsagenda door de raad zelf; hierdoor wordt de democratische legitimiteit van het lokale bestuur vergroot.

De commissie Elzinga werpt in het volgende citaat de suggestie op tot de thans ingevoerde actieve inlichtingenplicht. Deze plicht houdt in dat het college uit zichzelf de raad alle inlichtingen dient te verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.⁶⁴

⁶⁰ Daarnaast kan de raad uiteraard op de begroting middelen vrijmaken voor specifieke vormen van ondersteuning als fractieondersteuning en het inhuren van contra-expertise. Op grond van artikel 155f is het college verplicht de door de raad geraamde post voor een onderzoek ex. Art. 155a in de begroting voor het desbetreffende jaar op te nemen.

⁶¹ Handreiking concrete gevolgen van de dualisering voor gemeenten, *Vernieuwingsimpuls*, Den Haag, 2001, p. 22

⁶² Ibidem, p. 21

⁶³ Ibidem, p. 29

⁶⁴ Art. 169, tweede lid Gemeentewet en 180 tweede lid Gemeentewet

“De commissie stelt voor hiernaast een actieve informatieplicht uitdrukkelijk in de Gemeentewet vast te leggen. Deze plicht houdt in dat het college, de individuele collegeleden en de burgemeester eigener beweging al die gegevens, die in het belang van een goede en democratische bestuursvoering noodzakelijk zijn, aan de raad verstrekken.”⁶⁵

Bovenstaand citaat wekt de suggestie dat betere informatievoorziening gevolgen heeft voor de efficiency, mede daarom wordt de volgende hypothese opgeworpen.

De versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een informatieplicht die positieve gevolgen heeft voor de efficiency van de beleidsvoering van het lokale bestuur.

Vanuit de beleidstheorie wordt geen relatie verondersteld tussen de versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheden van de raad en het probleemoplossend vermogen. Vandaar dat hier geen citaten en hypothesen over zijn opgenomen.

4.4. Versterking van de budgettaire bevoegdheden van de raad

De commissie Elzinga noemt de volgende motivatie om het budgetrecht van de raad te verscherpen:

“Het budgetrecht van de raad is historisch gezien de basis van elk vertegenwoordigend orgaan, waarmee de raad de financiële kaders aangeeft waarbinnen het bestuur kan opereren. Dit recht dient te worden verbeterd zowel met het oog op de controlerende taak van de raad als met het oog op het geven van rekenschap aan de burger. Op een aantal punten kunnen verbeteringen worden aangebracht in de positie van de raad ten aanzien van de feitelijke uitoefening van dit recht.”⁶⁶

In feite wordt hier een link gelegd tussen zowel democratische legitimiteit als de versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad, als responsiviteit en de versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad. De commissie Elzinga veronderstelt dat de dualisering op beiden een positief effect zal hebben. Vandaar de volgende hypothesen:

De versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een toename van het geven van rekenschap aan de burger welk tot gevolg heeft dat de responsiviteit positief wordt beïnvloedt.

De versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een verzwaring van de controlerende taak van de raad waardoor de democratische legitimiteit van het lokale bestuur wordt vergroot.

⁶⁵ Staatscommissie, *Dualisme en lokale democratie*, Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn, 1998, p. 462

⁶⁶ Ibidem, p. 455

“Een groot deel van de versterking van de financiële functie betreft de begroting en de jaarrekening/ het jaarverslag. Deze stukken moeten echte sturings- en controle-instrumenten van de raad worden.”⁶⁷

Sturing en controle veronderstellen een toename van de effectiviteit van het ontwikkelde beleid, vandaar de volgende hypothese:

De versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een toename van sturing en controle door de raad, hierdoor is de efficiency van ontwikkeld beleid positief beïnvloedt

Vanuit de beleidstheorie worden geen relaties verondersteld tussen de versterking van de budgettaire bevoegdheden van de raad en het ambtelijke apparaat en het probleemoplossend vermogen.

4.5. Rekenkamerfunctie

Met betrekking tot de beleidstheorie ten aanzien van lokale rekenkamers wil ik het volgende tweetal citaten aanhalen:

“Gemeenten kunnen besluiten tot de instelling van een lokale rekenkamer met als taak het onderzoeken van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gemeentelijke beleid en de rechtmatigheid van de bestedingen.”⁶⁸

“In het kader van de dualisering worden gemeenten, als zij geen onafhankelijke lokale of regionale rekenkamer instellen, verplicht een andersoortige rekenkamerfunctie in te stellen... De rekenkamerfunctie houdt in dat structureel onderzoek gedaan wordt naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.”⁶⁹ Het bovenstaande citaat geeft de motivatie achter de instelling van de lokale rekenkamers aan zoals deze verplicht worden gesteld per 1-1-2006, op grond van Art. 81a e.v., 182 e.v. Gemeentewet.

Bovenstaande citaten rechtvaardigen de volgende hypothesen ten aanzien van de invoering van de rekenkamerfunctie:

De invoering van de rekenkamerfunctie heeft geleid tot een toename van de efficiency binnen het lokale bestuur omdat er structureel onderzoek wordt gedaan naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

De invoering van de rekenkamerfunctie heeft geleid tot een toename van de democratische legitimiteit van het lokale bestuur omdat er structureel onderzoek gedaan wordt naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

⁶⁷ Handreiking concrete gevolgen van de dualisering voor gemeenten, *Vernieuwingsimpuls*, Den Haag, 2001, p. 31

⁶⁸ Staatscommissie, *Dualisme en lokale democratie*, Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn, 1998, p. 456

⁶⁹ Handreiking concrete gevolgen van de dualisering voor gemeenten, *Vernieuwingsimpuls*, Den Haag, 2001, p. 33

Een volgend citaat ondersteunt elementen van de rekenkamerfunctie die de responsiviteit van het lokale bestuur zouden moeten versterken.

“De raad en het college moeten bereid zijn kritisch naar zichzelf te kijken, de resultaten van het bestuur te onderzoeken en te evalueren, en het beleid en/of de uitvoering bij te stellen waar dat nodig is. Daarbij behoort openheid en transparantie naar buiten toe, de bereidheid te laten zien wat men doet en een houding om van de aanbevelingen en reacties daarop te willen leren. De lokale rekenkamer(commissie) in het bijzonder zal daartoe raad en college dwingen.”⁷⁰

Bovenstaand citaat rechtvaardigt onderstaande hypothese met betrekking tot de invloed van de invoering van de rekenkamerfunctie en de gevolgen hiervan voor de responsiviteit van het lokale bestuur.

De invoering van de rekenkamerfunctie heeft geleid tot een toename van de responsiviteit van het lokale bestuur omdat raad en college kritischer naar zichzelf kijken, beleid evalueren en waar nodig bijstellen, tevens is de bereidheid te laten zien wat men doet en een houding om van de aanbevelingen en reacties daarop te willen leren.

Ten slotte aandacht voor een vergroting van het probleemoplossend vermogen.

“De raad zal zich naast het college, ook moeten afvragen hoe het beleid dan wel doeltreffender kan zijn. Een goede rekenkamer(commissie) volstaat daarom niet alleen met conclusies, maar doet ook (globale) aanbevelingen om de doeltreffendheid en de doelmatigheid te verbeteren.”⁷¹

Het tweetal bovenstaande citaten rechtvaardigt onderstaande hypothese ten aanzien van de invloed van de invoering van de rekenkamerfunctie en de gevolgen hiervan voor het probleemoplossend vermogen van het lokale bestuur.

De invoering van de rekenkamerfunctie heeft geleid tot een toename van het probleemoplossend vermogen doordat zowel raad als college kritisch naar zichzelf kijkt en zich in toenemende mate afvraagt hoe het dan wél moet.

Vanuit de beleidstheorie wordt geen relatie verondersteld tussen de rekenkamerfunctie en het ambtelijke apparaat.

4.6. Bevoegdheden van de burgemeester

Volgens de commissie Elzinga en het kabinet is er sprake van een gemengd beeld van de positie van de burgemeester. “Enerzijds blijkt telkens weer uit onderzoek dat de burgemeester door burgers als een gewaardeerde en vertrouwd figuur wordt beschouwd, die bij uitstek de gezichtsbepalende bestuurder van de gemeente is.

⁷⁰ De lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie, *Vernieuwingsimpuls*, Den Haag, 2002, p 19

⁷¹ Idem

Anderzijds is er de laatste decennia sprake van een ontwikkeling waarbij de meer representatieve taken steeds meer en de beleidsinhoudelijke aspecten steeds minder het burgemeestersambt gaan bepalen. In dat licht is het gewenst dat de positie van de burgemeester in het gemeentelijke bestuursstelsel wordt versterkt.⁷²

Vervolgens is er een drietal wettelijke zorgplichten ingesteld:

1. "Toezicht op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie (art. 170, eerste lid, onderdeel c)
2. Toezicht op een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften (art. 170, eerste lid, onderdeel d)"
3. Toezicht op een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur (art. 170, eerste lid, onderdeel e)⁷³

Bovenstaand citaat veronderstelt dat de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester een positieve invloed hebben op de responsiviteit van het lokale bestuur, vandaar de volgende hypothese:

De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester bevorderen de relatie tussen burger en bestuur en hebben daarmee een positief effect op de responsiviteit van het lokale bestuur.

"In het licht van de gedualiseerde verhoudingen is het wel zaak dat de burgemeester in zijn rol van raadsvoorzitter het belang van de raad laat prevaleren boven dat van het college."⁷⁴

Bovenstaand citaat wordt hier aangedragen omdat de burgemeester door het belang van de raad in voorkomende gevallen te laten prevaleren boven dat van het college, een vergroting van de democratische legitimiteit van het lokale openbare bestuur bewerkstelligt.

De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester vergroten de democratische legitimiteit van het lokale openbare bestuur aangezien raadsbelangen voor de burgemeester prevaleren ten opzichte van collegebelangen.

De commissie Elzinga veronderstelt ook een relatie tussen de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en het ambtelijke apparaat, in dit specifieke geval het toezicht van de burgemeester op een adequate ambtelijke ondersteuning van de raad.

"In een gedualiseerd bestel zal het ambtelijke apparaat, meer nog dan nu het geval is, zich oriënteren op het college. Tegelijkertijd heeft de raad, teneinde zijn verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken, ook ambtelijke ondersteuning nodig. De commissie acht het in dat licht gewenst dat de burgemeester toeziet op het verstrekken van die ondersteuning."⁷⁵

⁷² Handreiking concrete gevolgen van de dualisering voor gemeenten, *Vernieuwingsimpuls*, Den Haag, 2001, p. 39

⁷³ Ibidem, p. 41

⁷⁴ Ibidem, p. 40

⁷⁵ Staatscommissie, *Dualisme en lokale democratie*, Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn, 1998, p 464-465

De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester -en meer specifiek zijn toezicht op de ambtelijke ondersteuning van de raad- hebben gevolgen voor het ambtelijke apparaat.

“De burgemeester moet namelijk gaan toezien op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijke beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, evenals op een goede afstemming tussen degenen die bij die beleidsvoorbereiding, -vaststelling en -uitvoering zijn betrokken (art. 170, eerste lid, onderdeel a). De zorgplicht plaatst de burgemeester in de positie van algemeen coördinator van het gemeentelijke beleid.”⁷⁶

Bovenstaand citaat rechtvaardigt de volgende hypothese:

De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en meer specifiek zijn toezichthoudende functie bevorderen het probleemoplossend vermogen van het lokale bestuur.

Als aanvulling op het bovenstaande, is het onderstaande citaat opgenomen om de relatie aan te tonen tussen: de beleidscoördinerende taak van de burgemeester en de efficiency van het lokale openbare bestuur.

“De raad kan vragen om een rapportage van de burgemeester over zijn bevindingen als algemeen beleidscoördinator. Dit biedt de raad een goed aanknopingspunt zich effectief over een bepaald onderwerp te buigen.”⁷⁷

De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en meer specifiek zijn functie als beleidscoördinator bevorderen de efficiency van het lokale openbare bestuur.

4.7. Ambtelijke ondersteuning raad

“De tweede kamer is van mening dat de raad over een eigen raadsgriffier moet beschikken om de positie van de raad te versterken.”⁷⁸ Dit citaat rechtvaardigt de volgende hypothese ten aanzien van de ambtelijke ondersteuning van de raad:

De ambtelijke ondersteuning van de raad heeft geleid tot een vergroting van de democratische legitimiteit van het lokale bestuur.

“Volgens de Tweede kamer dient de raad verzekerd te zijn van een eigen en professionele ondersteuning om de nieuwe kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken goed te kunnen uitvoeren.”⁷⁹

De ambtelijke ondersteuning van de raad heeft geleid tot een verhoging van de efficiency van het beleid van het lokale bestuur.

⁷⁶ Handreiking concrete gevolgen van de dualisering voor gemeenten, *Vernieuwingsimpuls*, Den Haag, 2001, p 40

⁷⁷ Idem

⁷⁸ Handreiking ambtelijke ondersteuning voor de duale raad, *Vernieuwingsimpuls*, Den Haag, 2002, p 9

⁷⁹ Idem

“Niet alleen de bestuurlijke spelers, maar ook de beleidsambtenaren merken een verschuiving in hun taken binnen de duale verhoudingen. De komst van de griffier, de fractieondersteuning en de consequenties voor de informatievoorziening van de raad leiden tot een verandering in de ambtelijke organisatie.”⁸⁰

De ambtelijke ondersteuning van de raad heeft geleid tot een verandering binnen het ambtelijke apparaat.

Vanuit de beleidstheorie worden geen relaties verondersteld tussen de ambtelijke ondersteuning van de raad en de responsiviteit van de gemeente en het probleemoplossend vermogen.

4.8. Terugkoppeling conceptueel model

Wanneer bovenstaande hypothesen worden verwerkt in de matrix, valt direct op dat het vergroten van de democratische legitimiteit van de lokale politieke besluitvorming één van de hoofdmotieven is achter de invoering van het dualisme. Ook responsiviteit en efficiency scoren goed. Met betrekking tot de dimensie “probleemoplossend vermogen” wordt vanuit de beleidstheorie in veel mindere mate een relatie verondersteld met dualisme, of althans niet letterlijk genoemd. Als de dimensie “ambtelijk apparaat” in de beschouwing wordt genomen, valt op dat deze van een andere orde is dan de overige vier, maar dat er niettemin verschillende relaties tussen deze dimensie en het dualisme worden verondersteld.

Ten slotte valt op dat er volgens de beleidstheorie achter de dualisering over het algemeen positieve relaties zouden moeten zijn tussen de dimensies van bestuurskracht en de zeven structuurwijzigingen (22 van de 25). In 10 van de 35 gevallen wordt er vanuit de beleidstheorie geen relatie tussen een dimensie en een structuurwijziging verondersteld.

⁸⁰ Handreiking ambtelijke ondersteuning voor de duale raad, *Vernieuwingsimpuls*, Den Haag, 2002, p 27

Soort relatie:	Symbol:
Positief	+
Negatief	-/-
Effect onbekend	?
Geen relatie	

Structuurwijzigingen ontleend aan de Wet dualisering gemeentebestuur	Dimensies van het begrip bestuurskracht				
	Responsiviteit	Efficiency	Ambtelijk apparaat	Probleemoplossend vermogen	Democratische legitimiteit
Ontvlechting raadslidmaatschap en wethouderschap	+				+
De wijziging van het commissiestelsel			?		+
Versterking verordenende en controlerende bevoegdheden van de raad	+	+	+		+
Versterking van de budgettaire bevoegdheden van de raad	+	+			+
Rekenkamerfunctie	+	+		+	+
Bevoegdheden van de burgemeester	+	+	?	+	+
Ambtelijke ondersteuning raad		+	?		+

5. Analyse enquêteresultaten

Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht, is er in Venlo een enquête uitgezet onder 22 respondenten. De uitkomsten van deze enquête zullen in de onderstaande tekst worden geanalyseerd. Met betrekking tot de geldigheid van de analyse van de enquêteresultaten de volgende opmerking: de enquête is door alle 22 respondenten beantwoord en heeft dus 100% respons gehad.

Voor een uitgebreid overzicht van alle enquêteresultaten verwijs ik naar het in bijlage 8,5 opgenomen tabellenboek. In dit hoofdstuk zal de in Venlo uitgezette enquête uitgebreid aan een analyse worden onderworpen. In onderstaande tekst zullen echter niet alle stellingen aan bod komen. Alleen stellingen die noodzakelijk zijn voor de invulling van het conceptuele model, of opvallen in beantwoording, dan wel verschil laten zien tussen beleidstheoretische vooronderstelling en dagelijkse bestuurspraktijk, zullen in deze analyse worden meegenomen.

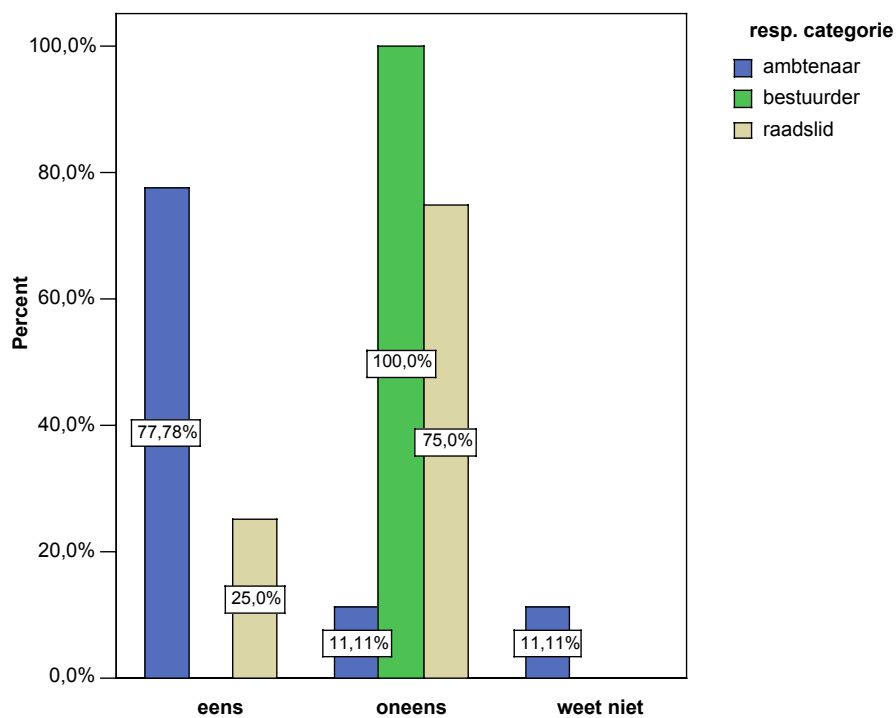
Aangezien dit hoofdstuk een hoog analytisch gehalte heeft, kan de tekst hier en daar droog overkomen, dit is echter een noodzakelijk kwaad aangezien een analyse van de enquêteresultaten van eminent belang is voor dit onderzoek. Er is getracht zo kort en kernachtig mogelijk de uitkomsten van de enquête te analyseren.

5.1. De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap

De stellingen ten aanzien van de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap worden nu uitgezet tegen de dimensies van het begrip bestuurskracht.

Responsiviteit

Allereerst de stellingen over responsiviteit. Met betrekking tot de veronderstelde toename van de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden zijn de respondentgroepen het niet met elkaar eens. Ambtenaren zijn een geheel andere mening toegedaan dan raadsleden en bestuurders, zoals uit nevenstaande grafiek blijkt.



De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap heeft geleid tot een grotere concentratie op de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden.

Met betrekking tot het omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven⁸¹ komt ook geen eenduidig beeld naar voren. Raadsleden zijn het meest verdeeld (50% eens en 50% oneens), bij ambtenaren heerst een zelfde verdeeld beeld, zij het in mindere mate (44,4% eens, 44,4% oneens en 11,1% weet het niet). Bestuurders zijn het grotendeels oneens met deze stelling (80%). Over het totaal genomen komt ook bij deze stelling geen duidelijk standpunt naar voren (40,9% eens en 54,5% oneens, 4,6% weet het niet).

Indien we de achtergronden van de respondenten in acht nemen, wordt het beeld wat genuanceerd. 50% van de raadsleden is de mening toegedaan dat dankzij een concreet gevolg van het dualisme⁸², zij lokale problemen eerder kunnen omzetten in concrete beleidsinitiatieven.

De volgende stelling over de responsiviteit gaat over een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek. Hierover zijn de respondenten het in grote mate eens! 81,8% is de mening toegedaan dat de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap geleid heeft tot een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek.

Als kanttkening dient te worden opgemerkt dat deze enquête is voorgelegd terwijl het project "praat met de raad" (een project gericht op de bevordering van burgerparticipatie in de lokale besluitvorming) nog in de kinderschoenen stond. Dit project is gericht op het verbeteren van de kaderstelling door de raad en het vergroten van de nadruk op de volksvertegenwoordigende rol van de raadsleden.

⁸¹ Stelling: "De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap heeft geleid tot het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven."

⁸² De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap.

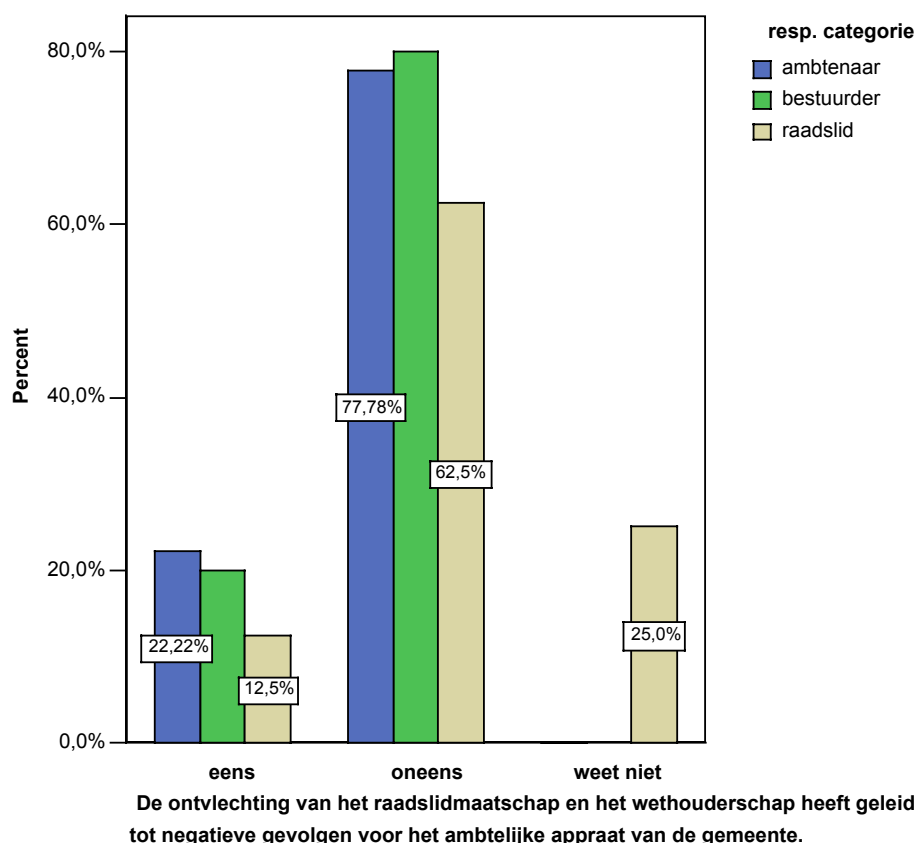
Efficiency

Ten aanzien van de gevolgen van de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap voor de beleidsefficiency van de gemeente⁸³ zitten de respondentgroepen meer op één lijn. 81,8% van de respondenten is het oneens met de stelling dat de genoemde ontvlechting heeft geleid tot een toenemende beleidsefficiency. Ten aanzien van deze stelling valt op dat voornamelijk de bestuurders zéér sterk op één lijn zitten, zij hebben namelijk een 100% -oneens score.

Met betrekking tot de relatie tussen de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap en de beleidsefficiency binnen de gemeente zijn de respondenten van mening dat er géén sprake is van een toename. Deze kan dus zowel gelijk gebleven zijn, als afgenomen zijn. Indien de beleidsefficiency gelijk is gebleven, roept dit de vraag op of er in de praktijk wel sprake is van een relatie.

Ambtelijk apparaat

Volgens het merendeel van de respondenten heeft de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap geen negatieve gevolgen voor het ambtelijke apparaat van de gemeente. Dit toont de onderstaande grafiek.



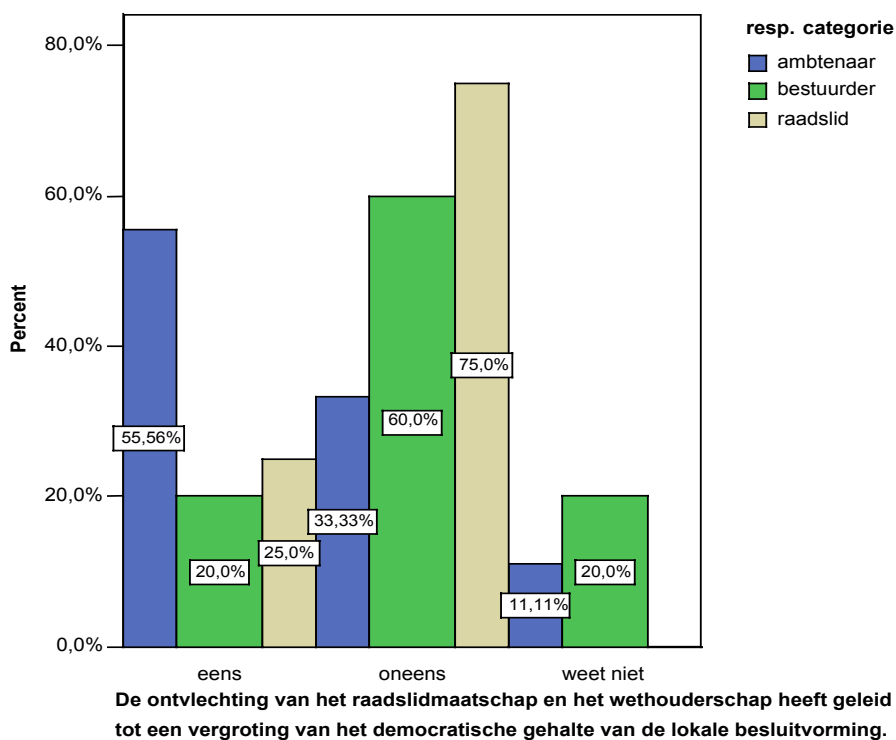
⁸³ Stelling: "De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap heeft geleid tot een toenemende beleidsefficiency binnen de gemeente"

Probleemoplossend vermogen

Ten aanzien van deze dimensie van bestuurskracht komt met betrekking tot de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap naar voren dat deze ontvlechting volgens het merendeel van de respondenten (77,3%) niet heeft geleid tot een toename van het probleemoplossend vermogen van de gemeente. Dit betekent dat het probleemoplossend vermogen in de ogen van het merendeel van de respondenten gelijk is gebleven, dan wel afgenomen is. Verder valt ten aanzien van deze stelling op dat een groot deel van de bestuurders (40%) kiest voor de categorie "Weet niet". Daarnaast springt de beantwoording van deze stelling door raadsleden in het oog, zij zijn namelijk de enige categorie waarbinnen personen het eens zijn met deze stelling (25%).

Democratische legitimiteit

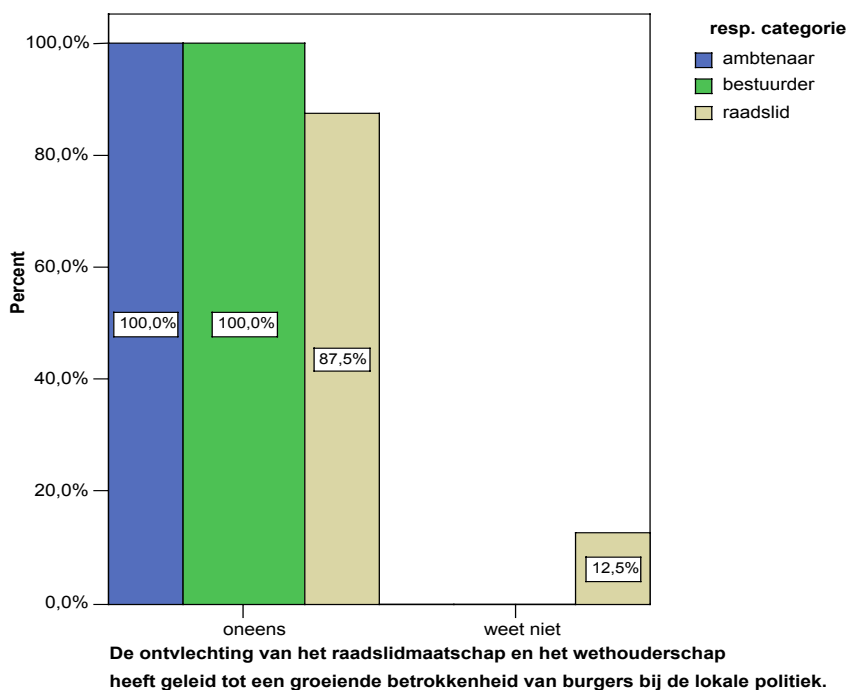
De respondenten hebben over het algemeen geen duidelijke mening over een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming als gevolg van de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap, zoals blijkt uit onderstaande grafiek.



90,9% Van de respondenten is van mening dat de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap niet heeft geleid tot een eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving. Dit roept de vraag op of de acceptatiegraad gelijk is gebleven of juist omlaag is gegaan. Ook is er de mogelijkheid dat de respondenten geen relatie zien tussen een versnelling van de acceptatie van beleidsinitiatieven en de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap.

De respondenten zijn over het algemeen wèl de mening toegedaan dat de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap heeft geleid tot een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek. Er zijn overigens nog wel verschillen in beantwoording indien er wordt uitgesplitst naar respondentcategorie.

Ten slotte is 95,5% van de respondenten de mening toegedaan dat de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap niet heeft geleid tot een groeiende betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek. Meer specifiek: geen enkele respondent is het eens met deze stelling.



5.1.1. Conclusies ten aanzien van de ontvlechting

Na analyse van de enquête kan gesteld worden dat er onder de respondenten grote verdeeldheid heerst ten aanzien van de aard van de relatie tussen de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap en de responsiviteit van de gemeente Venlo. Door betrokkenen wordt deze relatie overwegend als negatief omschreven.

Uit de analyse van de enquête op beleidsefficiency komt naar voren dat de respondenten niet overtuigd zijn van de aanwezigheid van een relatie tussen de ontvlechting en de beleidsefficiency. Dit geldt ook voor het ambtelijke apparaat. Er wordt namelijk relatief veel oneens ingevuld, maar dit zou ook kunnen betekenen dat zij niet overtuigd zijn van een effect van de ene variabele op de andere en dus ook een relatie tussen beiden.

Met betrekking tot het probleemoplossend vermogen, en meer specifiek een toename hiervan, zijn de respondenten het oneens. Ook hiervoor geldt dat dit de vraag oproept of er wel sprake is van een relatie.

Ten aanzien van de gevolgen van de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap voor de democratische legitimiteit van de lokale besluitvorming zijn de respondenten overwegend negatief. Ze denken niet dat beleid eerder wordt geaccepteerd, ze denken niet dat de ontvlechting voor een groeiende betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek heeft gezorgd en over de gevolgen voor het democratische gehalte van de besluitvorming hebben ze geen mening.

Kortom het enige positieve effect van de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap dat de respondenten over het algemeen zien is een verbeterde toepassing van “checks and balances” binnen de lokale politiek.

5.1.2. Terugkoppeling conceptueel model

Aangezien uit de lokale bestuurspraktijk niet duidelijk naar voren komt dat er hier wél sprake is van een duidelijk verband tussen efficiency, ambtelijk apparaat, probleemoplossend vermogen en de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap, wordt in dit onderzoek aangenomen dat deze relatie in de praktijk niet duidelijk genoeg bestaat, immers uit de analyse van de enquête is hier geen duidelijk bewijs voor aangedragen.

Soort relatie:	Symbol:
Positief	+
Negatief	-/-
Effect onbekend	?
Geen relatie	

		Dimensies van het begrip bestuurskracht					
		Responsiviteit	Efficiency	Ambtelijk apparaat	Probleemoplossend vermogen	Democratische legitimiteit	
Structuurwijziging ontleend aan de Wet dualisering	Ontvlechting raadslidmaatschap en wethouderschap	Theorie	+				+
	Ontvlechting raadslidmaatschap en wethouderschap	Praktijk	-				-/+

5.2. De wijziging van het commissiestelsel

De stellingen ten aanzien van de wijziging van het commissiestelsel⁸⁴ worden in de onderstaande tekst uitgezet tegen de dimensies van het begrip bestuurskracht.

Responsiviteit

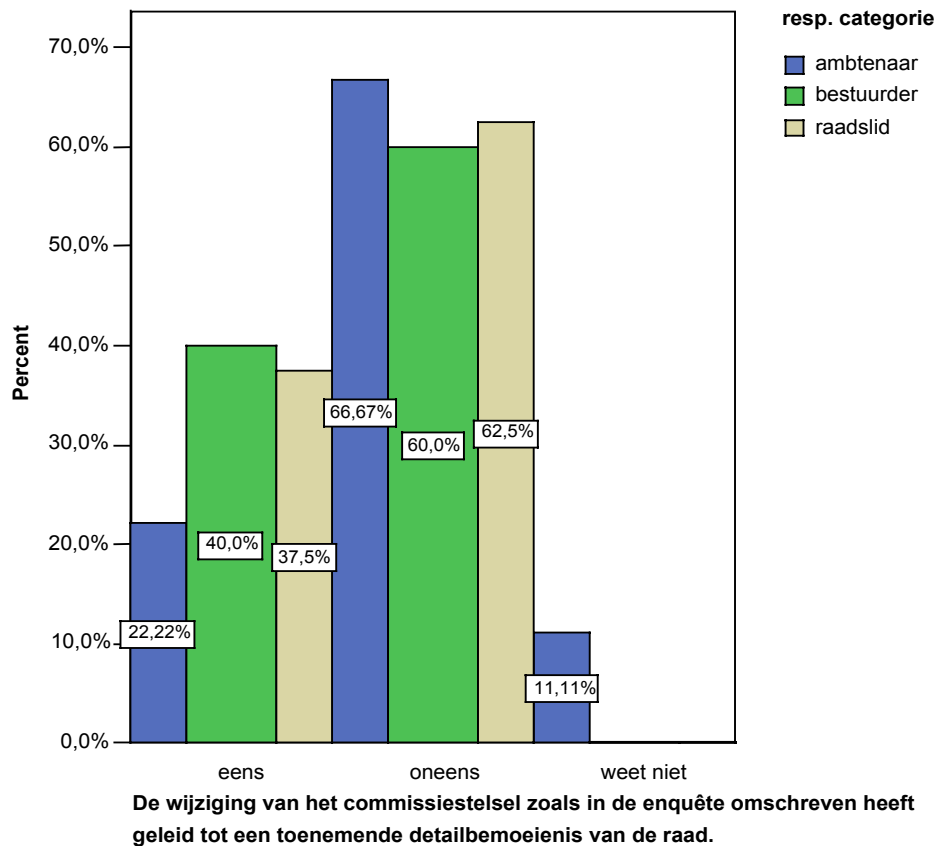
50% Van de respondenten is het eens met de stelling dat de wijziging van het commissiestelsel, heeft geleid tot het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven, 36,4% is het oneens met deze stelling en 13,6% weet het niet.

Volgens de respondenten heeft de wijziging van het commissiestelsel niet geleid tot een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek. Van de ambtenaren (88,9%) en bestuurders (80%) onderschrijft een groot deel deze stelling, de raadsleden in mindere mate (62,5%). Van de raadsleden ziet 37,5% wel een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek.

⁸⁴ De raad benoemt de leden van de raadscommissies. Collegeleden mogen geen lid zijn van raadscommissies (art. 82, tweede lid). De voorzitter van een raadscommissie moet een raadslid zijn (art 82, vierde lid). Raadsleden mogen geen lid zijn van een door het college of de burgemeester ingestelde bestuurscommissie en omgekeerd (art. 83, tweede lid).

Efficiency

Met betrekking tot de efficiency kan het volgende gezegd worden: de wijziging van het commissiestelsel heeft volgens 63,6% van de respondenten niet geleid tot een grotere detailbemoeyenis van de raad. 31,8% is van mening dat de wijziging van het commissiestelsel wél geleid heeft tot een toenemende detailbemoeyenis. Onderstaande grafiek geeft aan hoe de uitkomsten er uitzien indien ze verdeeld worden naar respondentengroep.



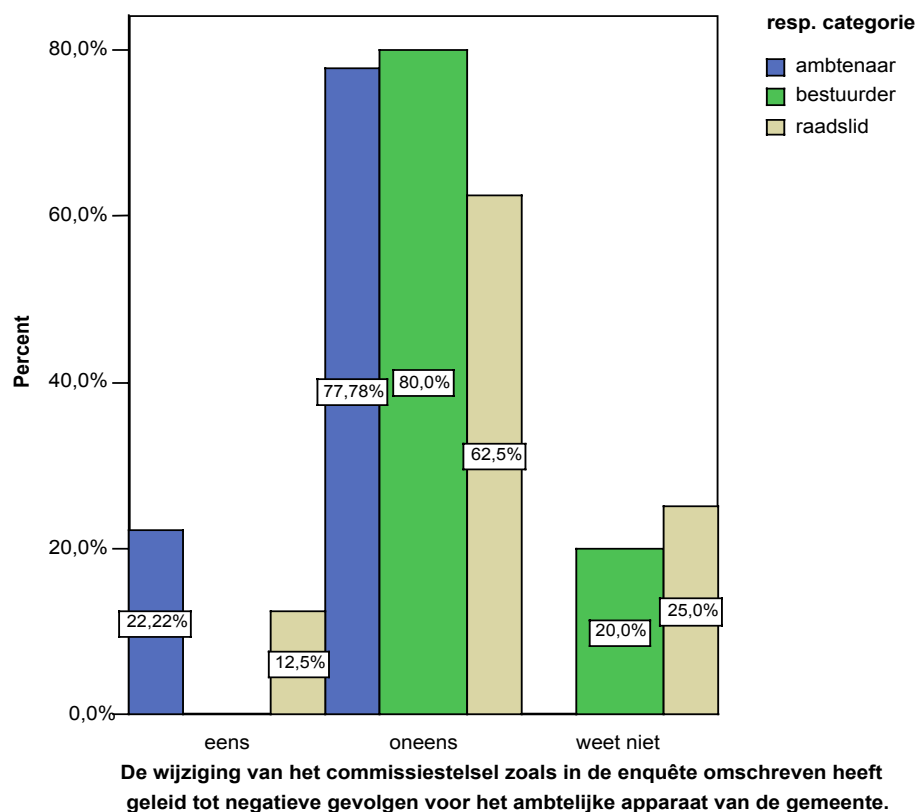
Indien er echter rechtstreeks wordt gevraagd of de wijziging van het commissiestelsel heeft geleid tot een toenemende beleidsefficiency, zegt 77,3% van de respondenten het daarmee oneens te zijn. Ook hier zijn de raadsleden het meest positief: 25,0% is het eens met de stelling zoals hierboven beschreven.

Ambtelijk apparaat

72,7% van de respondenten is de mening toegedaan dat de wijziging van het commissiestelsel geen negatieve gevolgen heeft gehad voor het ambtelijke apparaat van de gemeente. Dit kan 2 dingen betekenen:

1. De wijziging heeft geen gevolgen gehad voor het ambtelijke apparaat.
2. De wijziging heeft positieve gevolgen gehad voor het ambtelijke apparaat.

Onderstaande tabel verschaft duidelijkheid over de spreiding per respondentgroep.

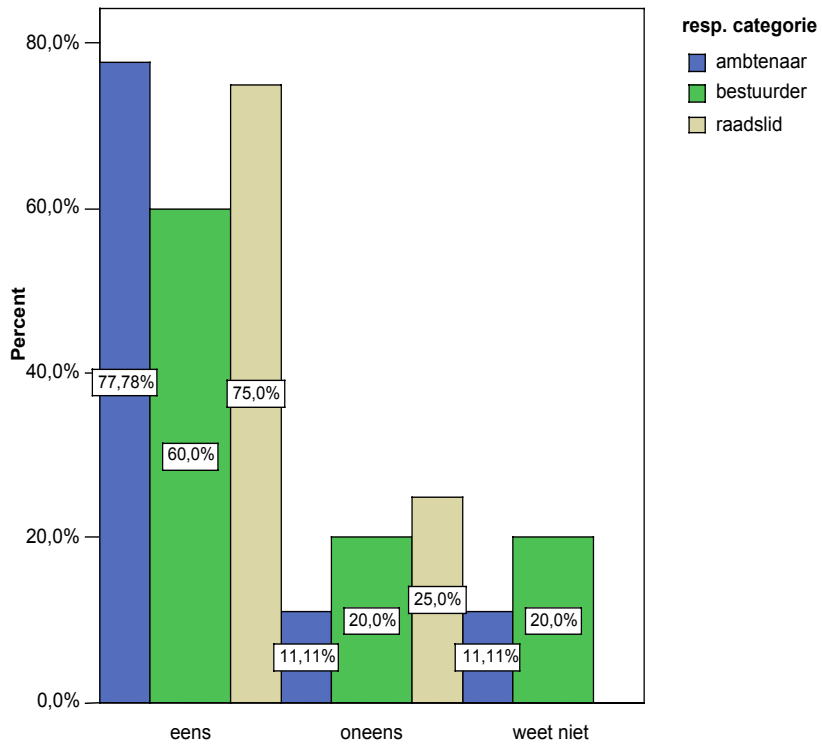


Probleemoplossend vermogen

Indien gevraagd wordt naar de mening van de respondenten met betrekking tot de wijziging van het commissiestelsel en een afname van het probleemoplossend vermogen zegt 22,7% het niet te weten. Dit zou kunnen betekenen dat de respondenten in de praktijk geen relatie zien tussen beiden. Overigens is 68,2% het oneens en 9,1% het eens met deze stelling.

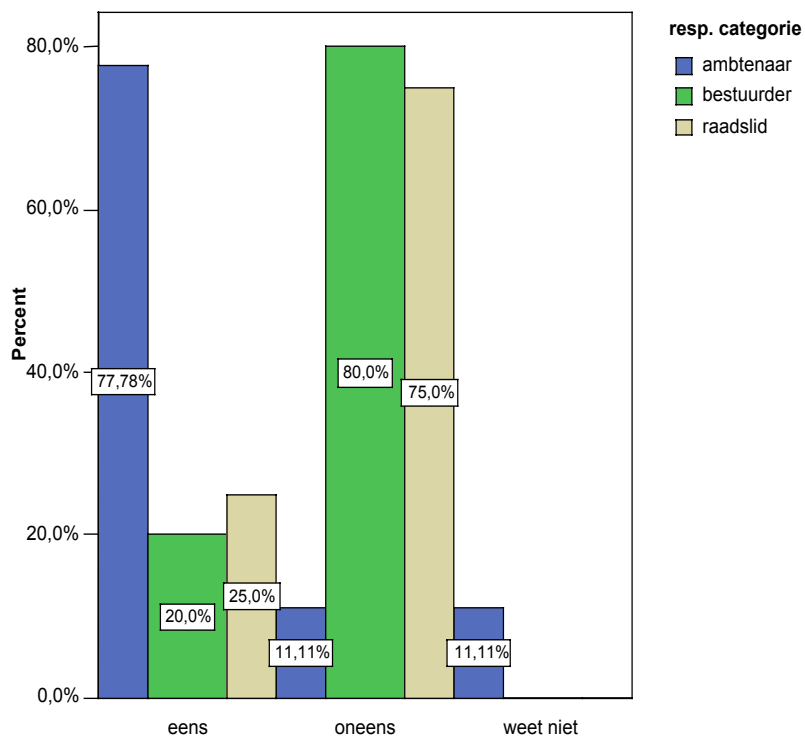
Democratische legitimiteit

72,2% Van de respondenten is van mening dat de wijziging van het commissiestelsel heeft geleid tot een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek, 18,2% is het oneens met deze stelling en 9,1% zegt het niet te weten. Bij de spreiding naar respondentgroep valt op dat de bestuurders het minst overtuigd zijn van een verbeterde toepassing.



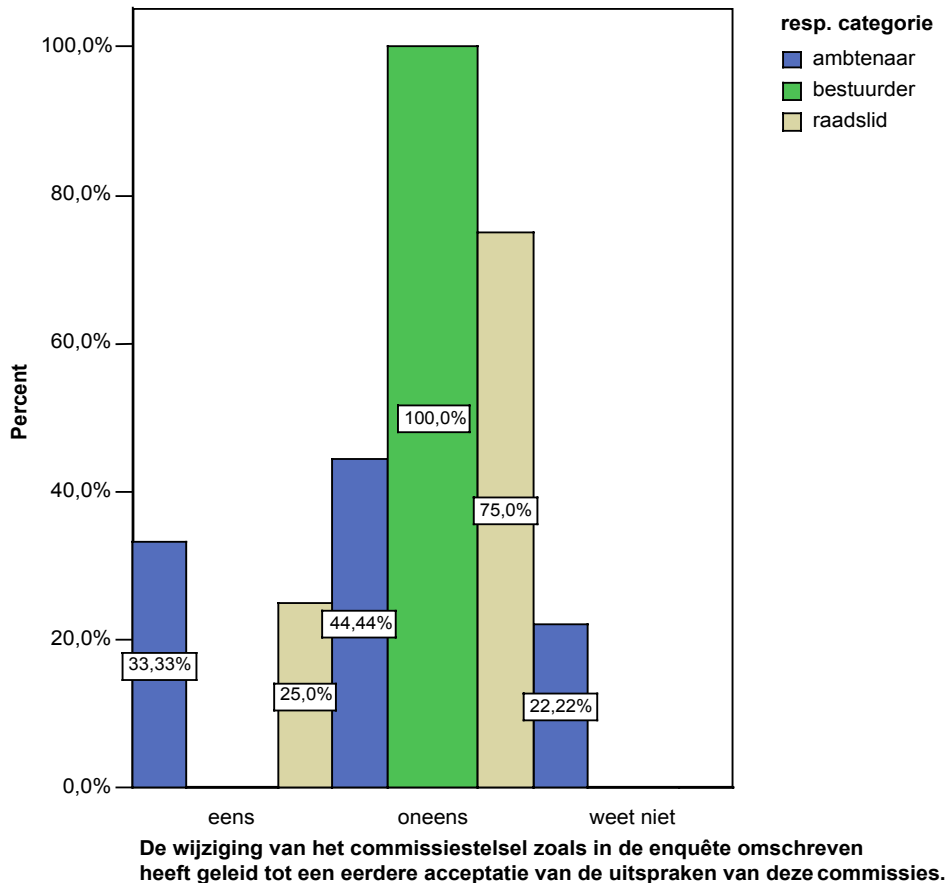
De wijziging van het commissiestelsel zoals in de enquête omschreven, heeft geleid tot een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek.

De respondenten zijn zeer verdeeld over de gevolgen van de wijziging van het commissiestelsel voor het democratische gehalte van de besluitvorming. Onderstaande grafiek laat het verschil zien in beantwoording van deze stelling tussen politici en ambtenaren.



De wijziging van het commissiestelsel zoals in de enquête omschreven, heeft geleid tot een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming.

Volgens de respondenten heeft de wijziging van het commissiestelsel niet geleid tot een groeiende betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek. 86,4% Van de respondenten onderschrijft deze stelling. Ook voor de eerdere acceptatie van de uitspraken van deze commissies, als gevolg van de wijziging van het commissiestelsel, geldt een overwegend negatief beeld, zij het in mindere mate.



5.2.1. Conclusies ten aanzien van het gewijzigde commissiestelsel

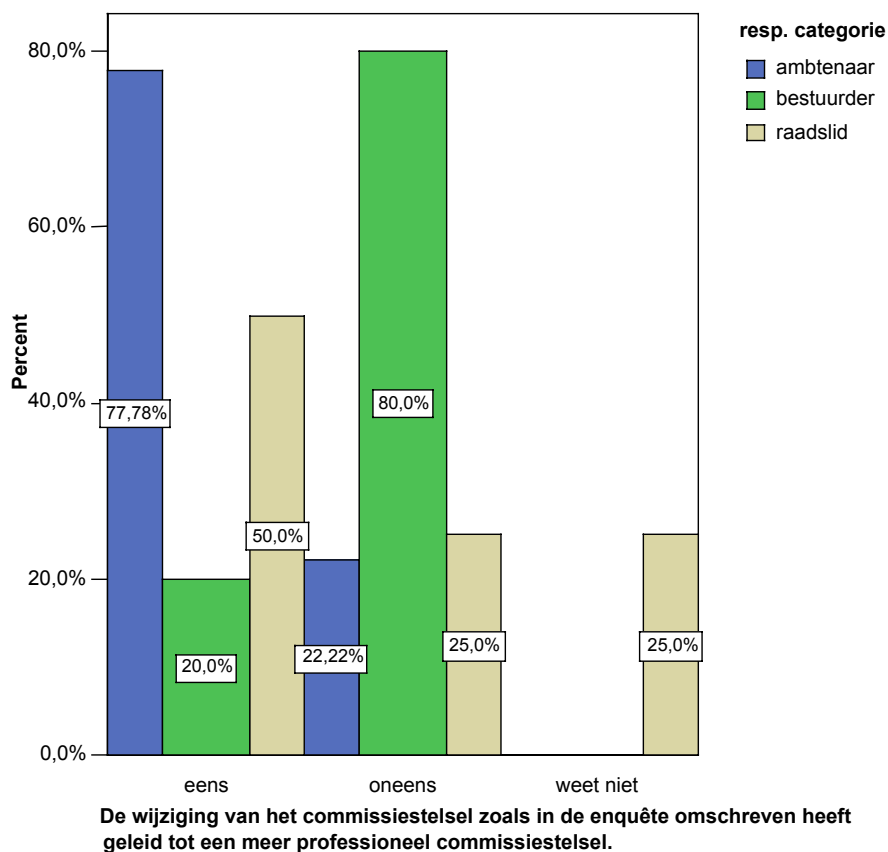
Met betrekking tot de gevolgen van de wijziging van het commissiestelsel voor de responsiviteit van de gemeente zijn de respondenten gematigd positief daar waar het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven betreft. Zij vinden echter niet dat de wijziging van het commissiestelsel heeft geleid tot een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek. Het zou kunnen dat de respondenten hier geen directe relatie zien.

Met betrekking tot beleidsefficiency komt naar voren dat er geen sprake is van een toenemende detailbemoeyenis van de raad, maar dat er ook geen sprake is van een toename van de beleidsefficiency als gevolg van de wijzigingen van het commissiestelsel. Ook hier nemen de respondenten geen duidelijke stelling in. Dit gebrek aan stellingname zou voort kunnen komen uit twijfel over de directe relatie tussen beide variabelen.

Volgens het merendeel van de respondenten heeft de wijziging van het commissiestelsel geen negatieve gevolgen gehad voor het ambtelijke apparaat. Dit kan betekenen dat men geen relatie ziet tussen beide variabelen of dat er sprake is van positieve gevolgen voor het ambtelijke apparaat.

Met betrekking tot het probleemoplossend vermogen wordt geen duidelijkheid verschaft door het hoge percentage van de respondenten dat “Weet niet” als antwoord geeft. Ook hier komt met betrekking tot de democratische legitimiteit alleen een verbeterde toepassing van de checks and balances als positief uit de bus.

Met betrekking tot het gewijzigde commissiestelsel in het algemeen zijn de respondenten positief. Het merendeel van de respondenten (54,5%) is namelijk van mening dat de wijziging van het commissiestelsel heeft geleid tot een meer professioneel commissiestelsel, dit ondanks het feit dat 80% van de bestuurders het niet met deze stelling eens is, zoals blijkt uit onderstaande grafiek.



5.2.2. Terugkoppeling conceptueel model

Aangezien uit de lokale bestuurspraktijk niet duidelijk naar voren komt dat er hier wél sprake is van een duidelijk verband tussen responsiviteit, efficiency, probleemoplossend vermogen en de wijziging van het commissiestelsel, wordt voor dit onderzoek aangenomen dat deze relatie in de praktijk niet duidelijk genoeg bestaat.

Ten aanzien van de gevolgen van voornoemde wijziging voor het ambtelijke apparaat kan worden geput uit de participerende waarnemingen van de onderzoeker. Er is vastgesteld dat de bestuurders niet graag ter verantwoording worden geroepen door commissies. Dit komt doordat ze vanuit het monisme gewend zijn de commissies als ‘speeltuim’ te gebruiken.

Nu ze als gevolg van duale stelsel ook moeten rapporteren over onderwerpen waar ze misschien liever niet mee naar buiten willen treden en 'ter verantwoording' kunnen worden geroepen zijn sommige bestuurders minder enthousiast over het commissiestelsel.

Soort relatie:	Symbol:
Positief	+
Negatief	-/-
Effect onbekend	?
Geen relatie	

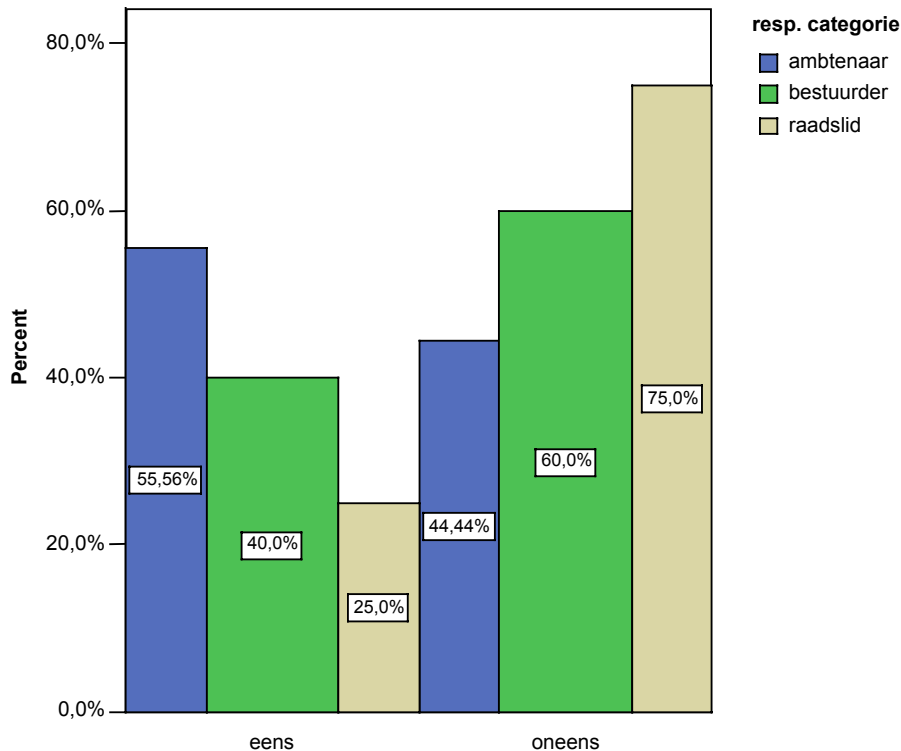
		Dimensies van het begrip bestuurskracht					
		Responsiviteit	Efficiency	Ambtelijk apparaat	Probleemoplossend vermogen	Democratische legitimiteit	
Structuurwijziging ontleend aan de Wet dualisering	Wijziging commissiestelsel	Theorie			?		+
	Wijziging commissiestelsel	Praktijk			?/+		-/+

5.3. De versterking van de verordende en controlerende bevoegdheid van de raad

De stellingen ten aanzien van de versterking van de verordende en controlerende bevoegdheid van de raad worden in de onderstaande tekst uitgezet tegen de dimensies van het begrip bestuurskracht.

Responsiviteit

Het merendeel van de respondenten (72,7%) is het oneens met de stelling dat de versterking van de bevoegdheden van de raad heeft geleid tot een grotere concentratie op de vertegenwoordigende rol van raadsleden. Ook is men er niet van overtuigd dat de versterking van deze bevoegdheden leidt tot het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven, al is de stellingname minder duidelijk, zoals blijkt uit onderstaande grafiek.



De versterking van de verordende en controlerende bevoegdheid van de raad heeft geleid tot het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven.

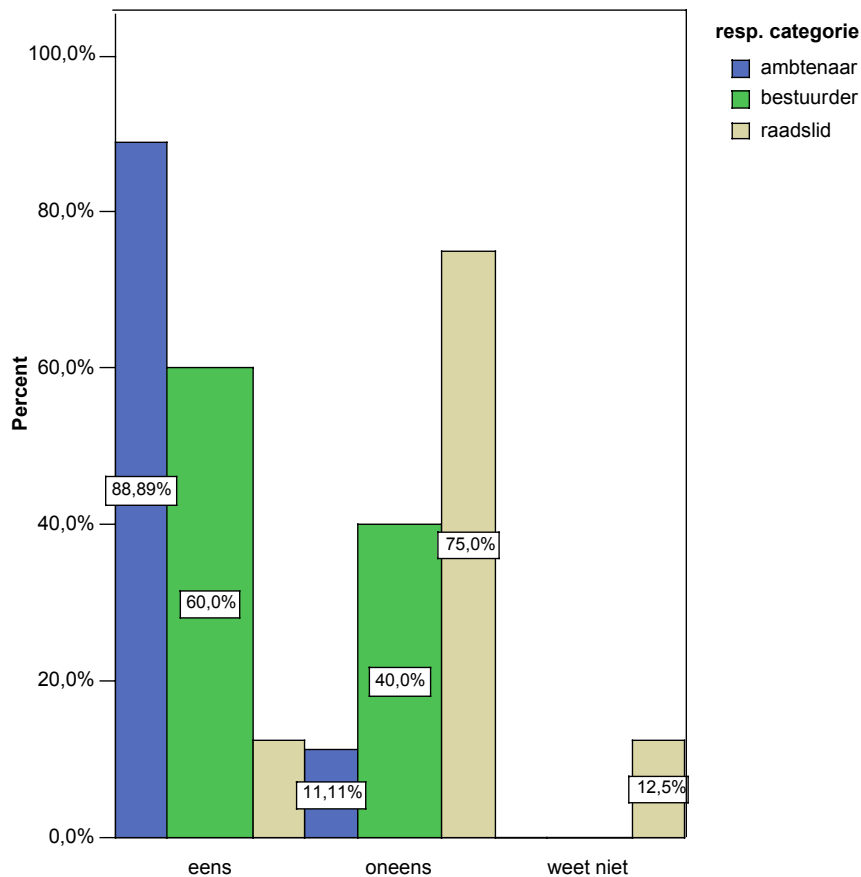
De relatieve verdeeldheid bij bovenstaande stelling is vreemd aangezien de respondenten als gevolg van de versterking van de verordende en controlerende bevoegdheden geen toename in articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek waarnemen (81,8%).

Efficiency

Volgens het merendeel van de respondenten heeft de versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad geleid tot een toename van het aantal ambtenaren dat ter beschikking staat van de raad (54,5% Onder het kopje 'Ambtelijk apparaat' wordt hier verder op ingegaan). Ook vindt 90,9% van de respondenten dat de genoemde verandering niet heeft geleid tot een eerdere acceptatie van collegevoorstellen door de raad. De veronderstelling dat dit ten koste zou gaan van de beleidsefficiency van de gemeente, wordt ontkracht doordat 68,2% het oneens is met de stelling dat de versterking van de bevoegdheden van de raad heeft geleid tot een afnemende beleidsefficiency. Al met al is dus niet duidelijk of de versterking van de bevoegdheden van de raad gevolgen heeft voor de beleidsefficiency van de gemeente.

Ambtelijk apparaat

Indien er bij de beantwoording ten aanzien van de stelling: "De versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een toename van het aantal ambtenaren dat ter beschikking staat van de raad" uitgesplitst wordt naar respondentcategorie, valt op dat zowel ambtenaren als raadsleden een uitgesproken mening hebben over deze relatie. Wel zijn beiden respondentgroepen een andere mening toegedaan: bestuurders zijn minder uitgesproken in hun oordeel zoals blijkt uit nevenstaande grafiek.



De versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een toename van het aantal ambtenaren dat ter beschikking staat van de raad.

Probleemoplossend vermogen

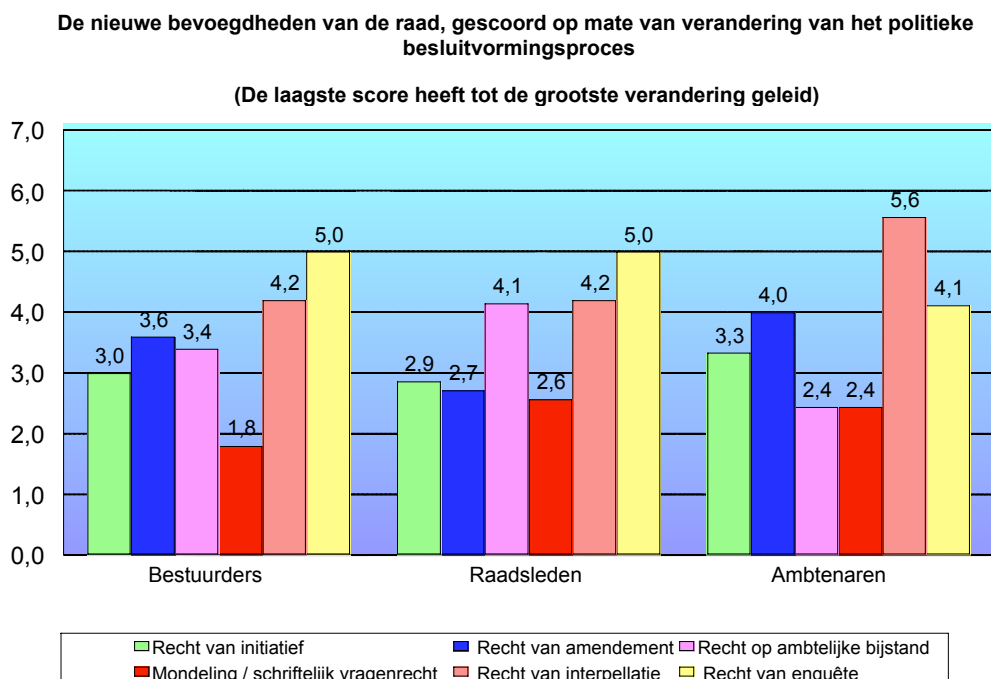
De versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad heeft volgens een grote meerderheid van de respondenten (81,8%) niet geleid tot een toename van het probleemoplossend vermogen, sterker nog slechts 9,1% van de respondenten is het eens met deze stelling. Er kan dus gesteld worden dat de respondenten van menig zijn dat het probleemoplossend vermogen van de gemeente afgenomen, of gelijk gebleven is.

Democratische legitimiteit

Ook met betrekking tot de versterking van de bevoegdheden van de raad zijn de respondenten in het algemeen negatief over de gevolgen hiervan voor de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek (81,8% is het oneens met een groeiende betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek als gevolg van de versterking van de bevoegdheden). Ook over een eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven (legitimiteit) is men negatief. 77,3% Van de respondenten is het oneens met de stelling dat de versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving. Als kanttekening wordt hierbij opgemerkt dat deze stellingnamen in kan houden dat men geen verandering ziet, of een negatieve verandering.

Ten aanzien van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming valt het relatief grote percentage “Weet niet” op (20% bij de bestuurders en 22,2% bij de raadsleden). Dit zou kunnen betekenen dat de respondenten geen duidelijke relatie zien tussen het democratische gehalte van de besluitvorming en de versterking van de bevoegdheden van de raad.

Ook over de verbeterde toepassing van “checks and balances” binnen de lokale politiek zijn de respondenten over het algemeen positief. (77,3%) Vindt dat de versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een verbeterde toepassing van “checks and balances” binnen de lokale politiek.



Met betrekking tot de gevolgen van deze structuurwijziging voor het politieke besluitvormingsproces zitten de respondenten meer op één lijn. Al valt hier met name het verschil in waardering van de gevolgen van het recht op ambtelijke bijstand voor het politieke besluitvormingsproces op. Ambtenaren zien de grootste gevolgen van deze ambtelijke bijstand voor het besluitvormingsproces, bestuurders en raadsleden zien deze gevolgen minder, met als kanttekening dat hier een rangorde moest worden aangebracht.

Raadsleden oordelen het meest positief over hun mondelinge en schriftelijke vragenrecht. Ook ambtenaren en bestuurders zien hier het meest invloedrijke instrument. Daarnaast blijken het recht van amendement en het recht van initiatief voor een relatief grote verandering te hebben gezorgd volgens de raadsleden.

5.3.1. Conclusies ten aanzien van de versterkte bevoegdheden van de raad

Ten aanzien van de gevolgen van deze wijziging voor de responsiviteit zijn de respondenten negatief. Ten aanzien van de gevolgen voor de efficiency neemt men geen duidelijke stelling in en kan de relatie dus in twijfel worden getrokken. Ten aanzien van het ambtelijke apparaat is het duidelijk dat er een relatie is, echter per respondentgroep verschilt de mening over de aard van deze relatie. Over het algemeen kan echter gesproken worden over een toename.

Uit de analyse van de enquête komt duidelijk naar voren dat er geen sprake is van een toename van het probleemoplossend vermogen van de gemeente als gevolg van de versterking van bepaalde bevoegdheden van de raad. Ten aanzien van de gevolgen van deze wijziging voor de democratische legitimiteit komt geen eenduidig beeld naar voren, ook al blijkt dat er een relatie is.

5.3.2. Terugkoppeling conceptueel model

Nu kan het conceptuele model worden ingevuld vanuit de lokale bestuurspraktijk.

Soort relatie:	Symbol:
Positief	+
Negatief	-/-
Effect onbekend	?
Geen relatie	

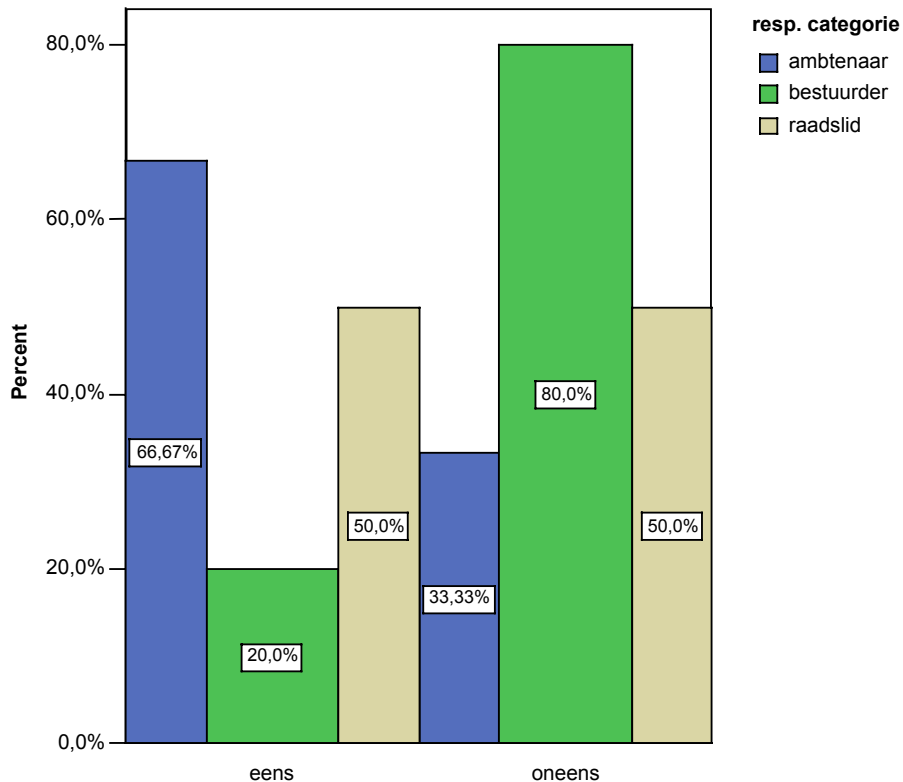
		Dimensies van het begrip bestuurskracht				
		Responsiviteit	Efficiency	Ambtelijk apparaat	Probleemoplossend vermogen	Democratische legitimiteit
Structuurwijziging ontleend aan de Wet dualisering	Wijziging bevoegdheden raad Theorie	+	+	+		+
	Wijziging bevoegdheden raad Praktijk	-/-		+		?

5.4. De versterking van de budgettaire bevoegdheid

De stellingen ten aanzien van de versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad worden in de onderstaande tekst uitgezet tegen de dimensies van het begrip bestuurskracht.

Responsiviteit

De respondenten zijn zeer verdeeld daar waar het gaat om de stelling dat de versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een toename van het geven van rekenschap aan de burger (50% eens / 50% oneens).



De versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een toename van het geven van rekenschap aan de burger.

Bovenstaande response is vreemd te noemen aangezien het merendeel van de respondenten (90,9%) het oneens is met de stelling dat de versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek. Beide stellingen raken rechtstreeks aan responsiviteit, de eerste aan output-responsiviteit en de tweede aan input-responsiviteit, vandaar dat het grote verschil in beantwoording vreemd te noemen is.

Daarnaast vindt het gros van de respondenten (90,9%) dat de kloof tussen burger en bestuur niet verkleind is als gevolg van de versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad. Met betrekking tot de gevolgen van de genoemde versterking voor het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven, hebben de respondenten een minder uitgesproken mening. 63,6% is het oneens met deze stelling, 36,4% is het eens. Raadsleden onderschrijven deze stelling in de minste mate (75% oneens), bestuurders en ambtenaren zijn minder radicaal in hun oordeel (bestuurders 60% oneens, ambtenaren 55,6%).

Met betrekking tot de versterking van de budgettaire bevoegdheid en de gevolgen daarvan voor de responsiviteit van de gemeente vormen de ambtenaren over het algemeen de respondentengroep die het meest positief oordeelt over deze relatie.

Efficiency

De versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad heeft volgens het merendeel van de respondenten (72,7%) niet geleid tot een toenemende detailbemoeyenis door de raad (0% "Weet niet") en ook niet tot een afnemende beleidsefficiency van de gemeente (72,7%). Bij deze stelling scoort 18,2% in de categorie "Weet niet".

Dit laatste zou dit kunnen betekenen dat de respondenten geen duidelijke relatie zien tussen beide variabelen. Ten aanzien van de gevolgen van de versterking voor de beleidsefficiëntie van de gemeente kan dus gesteld worden dat deze in ieder geval niet negatief beïnvloed is.

Ambtelijk apparaat

63,3% Van de respondenten is het oneens met de stelling dat de versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad heeft geleid tot positieve gevolgen voor het ambtelijke apparaat. Bij de bestuurders en bij de raadsleden scoort 0% de categorie "eens". Verder valt ook hier het grote percentage op dat "Weet niet" scoort (22,7%). Ook hier zou dit erop kunnen duiden dat er voor de respondenten in onvoldoende mate sprake is van een duidelijk verband tussen beide variabelen.

Probleemoplossend vermogen

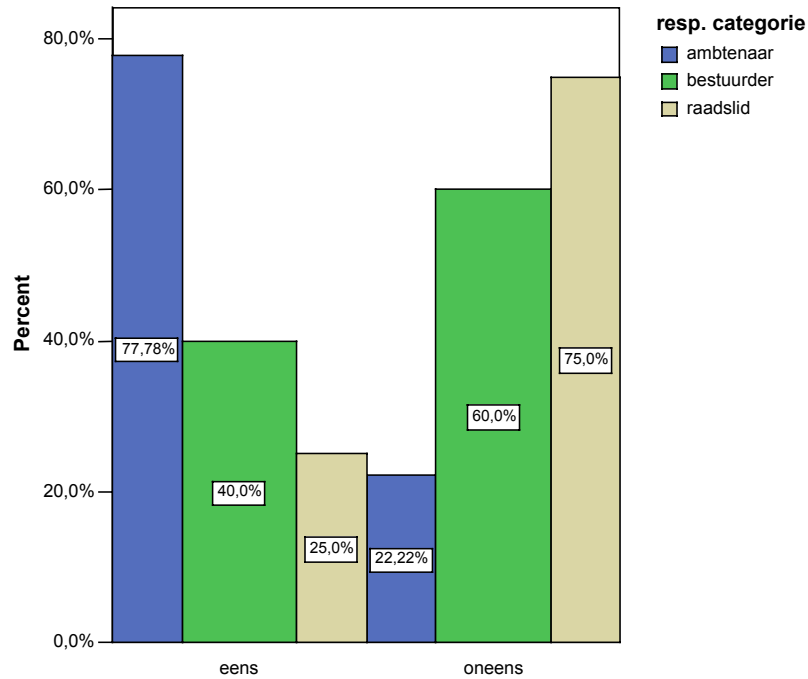
72,7% Van de respondenten is het oneens met de stelling dat de versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een afname van het probleemoplossend vermogen van de gemeente. Ook hier geldt dat bij de bestuurders en de raadsleden 0% in de categorie "eens" scoort. Daarnaast ook hier een groot percentage van de respondenten dat in de categorie "Weet niet" scoort (22,7%). Andermaal zou dit erop kunnen duiden dat er voor de respondenten in onvoldoende mate sprake is van een duidelijk verband tussen beide variabelen.

Democratische legitimiteit

Wederom is het merendeel van de respondenten van mening dat de versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een verbeterde toepassing van "checks and balances" in de lokale politiek (63,6% eens).

Ondanks het positieve effect van de wijziging op de toepassing van "checks and balances" dat het merendeel van de respondenten constateert zien ze geen eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving (86,4% oneens). Op zich is dit vreemd te noemen aangezien een verbetering van de "checks and balances" een positief effect zou moeten hebben op de legitimiteit van de lokale besluitvorming, welk weer tot gevolg moet hebben dat beleidsinitiatieven eerder worden geaccepteerd door de lokale samenleving.

Daarnaast ziet het grootste deel van de respondenten niet dat de versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een groeiende betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek (90,9%). Ten aanzien van deze dimensie van het begrip bestuurskracht en de stelling dat de versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming, zien we een duidelijke tweedeling in respondentengroepen: enerzijds bestuurders en raadsleden, anderzijds ambtenaren. Deze tweedeling resulteert in een totaalscore van 50% eens en 50% oneens. Onderstaande grafiek geeft deze tweedeling grafisch weer.



De versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad heeft geleid tot een vergroting van het democratische gehalte van de lokale Besluitvorming.

5.4.1. Conclusies aangaande de budgettaire bevoegdheid van de raad

Over de gevolgen van de versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad voor de responsiviteit van de gemeente valt op dat de respondenten nog steeds negatief oordelen, maar gematigder dan bij de voorgaande structuurwijzigingen. Ook valt hier de verdeeldheid tussen de respondentgroepen op.

Ten aanzien van de gevolgen voor de efficiency kan geconcludeerd worden dat deze in ieder geval niet verminderd is door de versterking van de budgettaire bevoegdheid. Bij het ambtelijke apparaat en het probleemoplossend vermogen kan een relatie in twijfel worden getrokken en omdat deze relatie vanuit de theorie niet verondersteld wordt aanwezig te zijn, nemen we voor dit onderzoek aan dat er ook in de praktijk geen sprake is van een duidelijke relatie.

Ten slotte de democratische legitimiteit. Met betrekking tot het legitimiteitsgedeelte van deze dimensie van bestuurskracht zien de respondenten positieve ontwikkelingen. Ten aanzien van met name de “checks and balances”. Als kanttekening dient hierbij genoteerd te worden dat zij aangeven nog geen concrete “vruchten” van de gesignaleerde ontwikkeling te kunnen plukken in de vorm van een verkleining van de kloof tussen burger en bestuur (90,9% oneens) en het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven (63,6% oneens).

Over het democratische gedeelte van deze dimensie zijn de respondenten positiever dan bij de voorgaande structuurwijzigingen, al is het resultaat nog steeds niet om over naar huis te schrijven (50% eens, 50% oneens). Hier geldt echter dat deze uitslag enigszins genuanceerd dient te worden omdat 20% van de raadsleden in Venlo “princiepelijk” tegen het dualisme is en dus uit “principe” oneens scoort.

5.4.2. Terugkoppeling conceptueel model

Nu kan het conceptuele model worden ingevuld vanuit de lokale bestuurspraktijk.

Soort relatie:	Symbool:
Positief	+
Negatief	-/-
Effect onbekend	?
Geen relatie	

		Dimensies van het begrip bestuurskracht				
		Responsiviteit	Efficiency	Ambtelijk apparaat	Probleemoplossend vermogen	Democratische legitimiteit
Structuurwijziging ontleend aan de Wet dualisering	Versterking budgettaire bevoegdheid raad	Theorie	+	+		+
	Versterking budgettaire bevoegdheid raad	Praktijk	-/-	?/+		+

5.5. De rekenkamerfunctie

De stellingen ten aanzien van de invoering van de rekenkamerfunctie worden in de onderstaande tekst uitgezet tegen de dimensies van het begrip 'bestuurskracht'.

Responsiviteit

Ten aanzien van een verandering van de responsiviteit van de gemeente als gevolg van de invoering van de rekenkamerfunctie geeft de meerderheid van de respondenten (81,8%) aan dat de invoering van de rekenkamerfunctie heeft geleid tot een toename van het geven van rekenschap aan de burger. Daarentegen geeft 81,8% aan het oneens te zijn met de stelling dat de invoering van de rekenkamerfunctie heeft geleid tot een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek.

Ook hier raken beide stellingen rechtstreeks aan responsiviteit, de eerste aan output-responsiviteit en de tweede aan input-responsiviteit, vandaar dat het grote verschil in beantwoording vreemd te noemen is.

Efficiency

95,5% Van de respondenten is het oneens met de stelling dat de invoering van de rekenkamerfunctie heeft geleid tot een afnemende beleidsefficiency van de gemeente, 0% van de respondenten is het eens met deze stelling. Aangezien hier een zeer laag percentage van de respondenten voor de categorie "Weet niet" heeft gekozen (4,5%) kan aangenomen worden dat de invoering van de rekenkamerfunctie een positief effect heeft gehad op de beleidsefficiency van de gemeente.

Ambtelijk apparaat

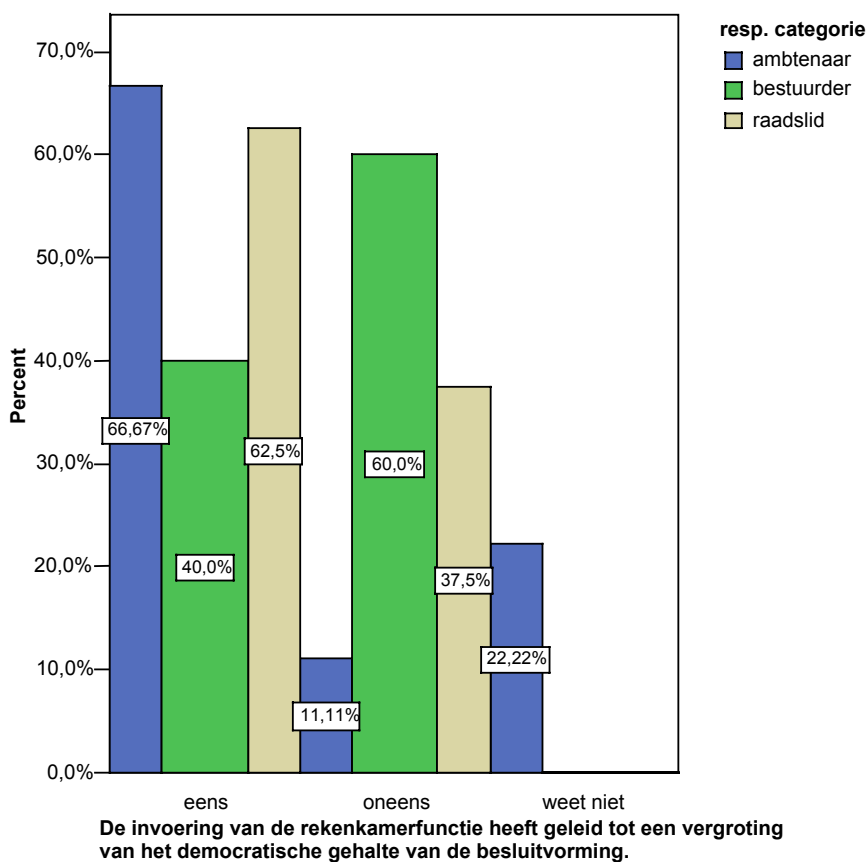
Het merendeel van de respondenten (77,3%) is het oneens met de stelling dat de invoering van de rekenkamerfunctie heeft geleid tot negatieve gevolgen voor het ambtelijke apparaat. Aangezien 18,2% van de respondenten deze stelling beantwoordt met "Weet niet" kan de relatie tussen de invoering van de rekenkamerfunctie en het ambtelijke apparaat in twijfel worden getrokken, ware het niet dat deze relatie in de praktijk evident is (ambtelijke secretaris rekenkamer). De aard van deze relatie blijft dus onbekend.

Probleemoplossend vermogen

59,1% Van de respondenten is het oneens met de stelling dat de invoering van de rekenkamerfunctie heeft geleid tot een toename van het probleemoplossend vermogen van de gemeente. 40,9% Van de respondenten is het eens met deze stelling en "Weet niet" wordt door niemand gescoord. Aangezien er geen duidelijke stelling wordt ingenomen door de respondenten nemen we aan dat er wél sprake is van een relatie, maar dat de exacte aard van deze relatie nog niet benoemd kan worden.

Democratische legitimiteit

Dit is de eerste relatie tussen democratische legitimiteit en een structuurwijziging waarbij overwegend positief wordt gescoord door de respondenten. Bij de stelling ten aanzien van het democratische gehalte van de besluitvorming zijn er grote verschillen in beantwoording tussen respondentengroepen zoals onderstaande grafiek duidelijk laat zien.



Ook onderschrijft 90,9% van de respondenten de stelling dat de invoering van de rekenkamerfunctie heeft geleid tot een verbeterde toepassing van “checks and balances” binnen de lokale politiek. Al met al zijn de respondenten dus relatief gezien zeer positief over de invoering van de rekenkamerfunctie.

Wederom geeft het merendeel van de respondenten aan dat ook deze structuurwijziging, (de invoering van de rekenkamerfunctie) niet geleid heeft tot een eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving (77,3%) en een groeiende betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek (81,8% oneens).

Als aanvullende stelling over democratische legitimiteit is hier opgenomen dat de invoering van de rekenkamer heeft geleid tot een meer actieve houding van de raad, (77,3% van de respondenten is het met deze stelling eens). Daaruit volgt dat de raad meer tegenwicht is gaan bieden aan het college, wat goed is voor het democratische gehalte van de lokale besluitvorming.

5.5.1. Conclusies ten aanzien van de invoering van de rekenkamerfunctie

Ten aanzien van de gevolgen van deze structuurwijziging voor de responsiviteit van de gemeente kan worden geconcludeerd worden dat er sprake is van een positief verband. Dit komt doordat de rekenkamer vooral gericht is, op het toetsen van al bestaand beleid. Vanuit de praktijk wordt aangegeven dat er een toename is geconstateerd, in: ‘het geven van rekenschap aan de burger’.

Ook voor beleidsefficiency kan vanuit de dagelijkse bestuurspraktijk volgens de respondenten gesproken worden van een positief effect van het invoeren van een rekenkamerfunctie op de beleidsefficiency van de gemeente. Voor het ambtelijke apparaat geldt dat er sprake is van een relatie, maar dat de exacte aard van deze relatie niet uit de analyse van de enquête naar voren komt.

Ten slotte geldt ook voor het probleemoplossend vermogen van de gemeente dat er wèl een relatie is, maar dat de aard van deze relatie onbekend blijft. Met betrekking tot de democratische legitimiteit ten slotte kan gesteld worden dat de invoering van een rekenkamerfunctie overall een positief effect heeft gehad op deze dimensie van bestuurskracht.

5.5.2. Terugkoppeling conceptueel model

Nu kan het conceptuele model worden ingevuld vanuit de lokale bestuurspraktijk.

Soort relatie:	Symbol:
Positief	+
Negatief	-/-
Effect onbekend	?
Geen relatie	

		Dimensies van het begrip bestuurskracht				
		Responsiviteit	Efficiency	Ambtelijk apparaat	Probleemoplossend vermogen	Democratische legitimiteit
Structuurwijziging ontleend aan de Wet dualisering	Invoering rekenkamerfunctie Theorie	+	+		+	+
	Invoering rekenkamerfunctie Praktijk	+	+	?	?	+/-

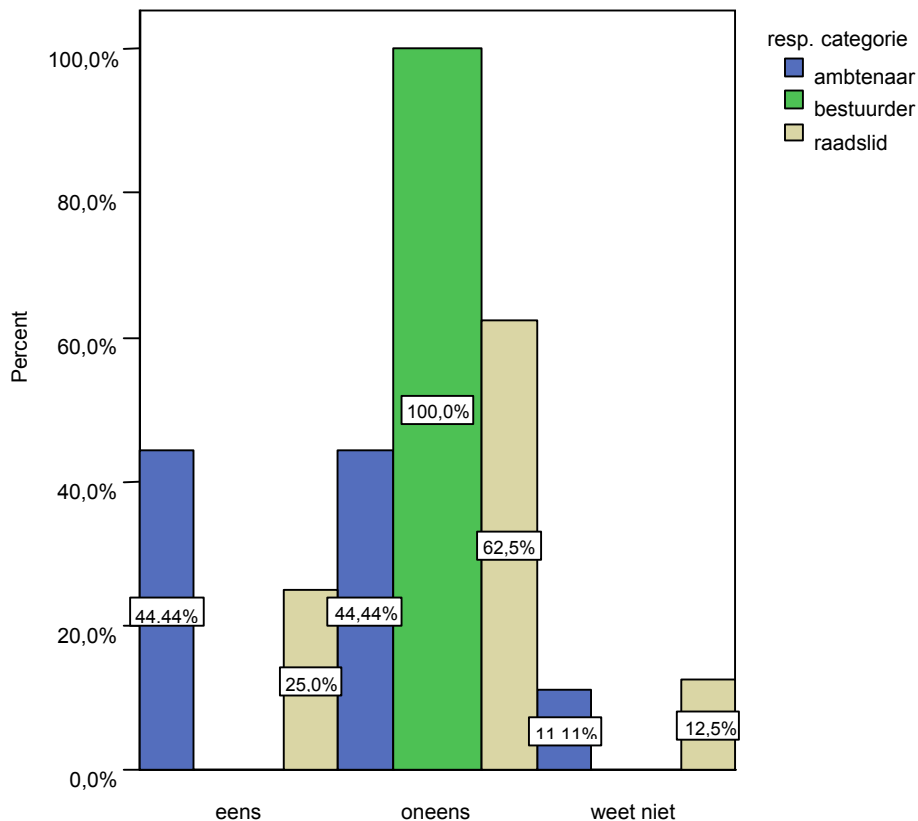
5.6. Bevoegdheden van de burgemeester

De stellingen ten aanzien van de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester worden nu uitgezet tegen de dimensies van het begrip 'bestuurskracht'.

Responsiviteit

Het merendeel van de respondenten (57,1%) is het oneens met de stelling dat de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester de relatie tussen burger en bestuur bevorderen. Hier valt een tweedeling op tussen de respondentcategorieën: een merendeel van de ambtenaren is het eens, terwijl de meerderheid van bestuurders en raadsleden het oneens is. Ten slotte valt het relatief grote percentage "Weet niet" op (14,3%).

Ten aanzien van de stelling dat de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester hebben geleid tot een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek zijn de respondentcategorieën uiterst verdeeld zoals onderstaande grafiek aantoont.



De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester hebben geleid tot een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek.

Wederom zegt het merendeel van de respondenten (68,2%) het oneens te zijn met de stelling dat er sprake is van het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven als gevolg van deze structuurwijziging (de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester).

Efficiency

Een kleine meerderheid van de respondenten 54,5% is het eens met de stelling dat de beleidscoördinerende functie van de burgemeester de beleidsefficiency van de gemeente bevordert (ondanks dat 80% van de bestuurders het oneens is met deze stelling).

Ambtelijk apparaat

90,9% Van de respondenten is het oneens met de stelling dat de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester hebben geleid tot negatieve gevolgen voor het ambtelijke apparaat van de gemeente, 0% is het eens met deze stelling. Wat opvalt, is dat 25% van de raadsleden zegt 'het niet te weten', daar waar bij bestuurders en ambtenaren 0% "Weet niet" scoort.

Met betrekking tot de stelling dat het houden van toezicht op de ambtelijke ondersteuning van de raad geen gevolgen heeft voor het ambtelijke apparaat scoort 36,4% van de respondenten is de categorie "Weet niet", vandaar dat deze stelling niet mee wordt genomen in de analyse.

Probleemoplossend vermogen

Geen van de respondenten is het eens met de stelling dat de toezichthoudende functie van de burgemeester negatieve gevolgen heeft voor het probleemoplossend vermogen van de gemeente, 95,5% van de respondenten is het oneens met deze stelling. Dit geeft aan dat de toezichthoudende functie van de burgemeester geen negatieve gevolgen heeft gehad voor het probleemoplossend vermogen van de gemeente.

Democratische legitimiteit

Geen enkele bestuurder beantwoordt stellingen ten aanzien van de gevolgen van de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester voor de democratische legitimiteit van het lokale bestuur positief, dit terwijl zowel ambtenaren als raadsleden hier een stuk genuanceerder over denken.

Het merendeel van de respondenten (72,7%) is het oneens met de stelling dat de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester hebben geleid tot een vergroting van het democratische gehalte van de besluitvorming. De respondentgroep “bestuurders” scoort hier 100% oneens. Deze reactie zou vanuit de positie van wethouders verklaard kunnen worden aangezien de machtspositie van de burgemeester is vergroot onder het dualisme. Deze verbeterde positie is ten koste gegaan van de positie van de wethouders. Punt van aandacht blijft hier dat de burgemeester ook van mening is dat zijn nieuwe bevoegdheden niet bevorderlijk zijn voor het democratische gehalte van de lokale besluitvorming. Dit is op zijn minst interessant te noemen.

Gezien het hoge percentage “Weet niet” (22,7%) zal de stelling aangaande de relatie tussen de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en een mogelijk verbeterde toepassing van “checks and balances” binnen de lokale politiek buiten beschouwing worden gelaten.

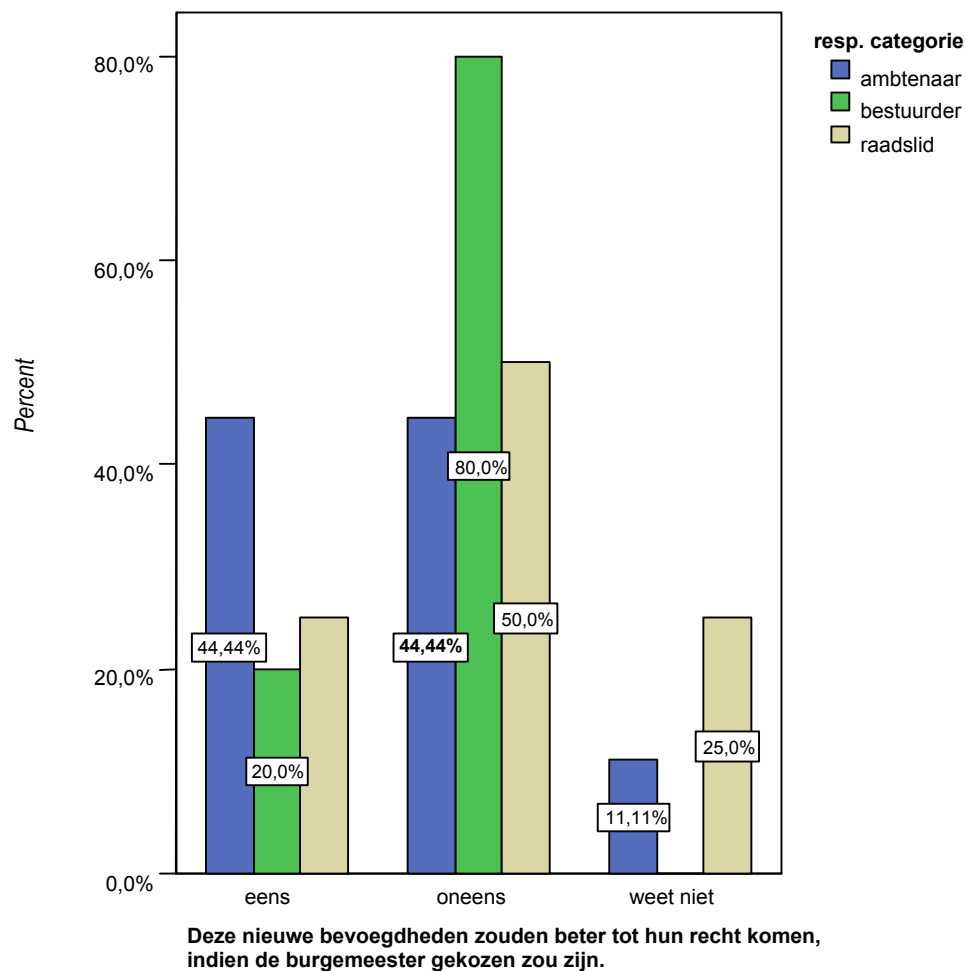
Een meerderheid van de respondenten (81,8%) is van mening dat de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester niet hebben geleid tot een eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving, ook hier scoort de categorie bestuurders 100% oneens.

Bij de stelling: “De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester hebben geleid tot een afnemende betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek” scoort 77,3% van de respondenten oneens. Aangezien bij zowel een positieve formulering als een negatieve formulering van deze stelling het merendeel van de respondenten “oneens” scoort, kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de relatie tussen beide variabelen. Waarschijnlijk is de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek vanuit het oogpunt van de respondenten onveranderd gebleven.

5.6.1. Conclusie ten aanzien van de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester

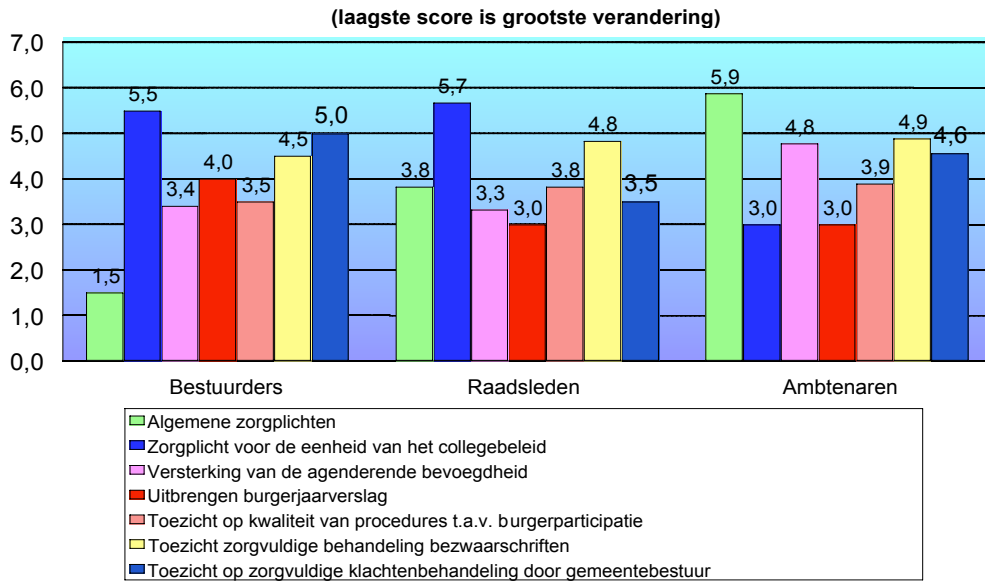
Allereerst het volgende. Volgens het merendeel van de respondenten laat de burgemeester raadsbelangen niét prevaleren ten opzichte van collegebelangen (77,3%) terwijl de burgemeester wel geacht wordt dit te doen⁸⁵.

⁸⁵ “In het licht van de gedualiseerde verhoudingen is het wel zaak dat de burgemeester in zijn rol als raadsvoorzitter het belang van de raad laat prevaleren boven dat van het college.” Bron: Handreiking concrete gevolgen van de dualisering voor gemeenten, *Vernieuwingsimpuls*, Den Haag, 2001, p 40



Het merendeel van de respondenten (68,2%) ziet het afketsen van de plannen voor een gekozen burgemeester niet als een gemiste kans voor de verdere versterking van de positie van de burgemeester binnen de gemeente. Daarnaast denkt een nipte meerderheid niet dat de nieuwe bevoegdheden voortvloeiend uit de Wet dualisering gemeentebestuur meer tot hun recht zouden komen indien de burgemeester gekozen zou zijn (54,5%). Bovenstaande grafiek illustreert dit en laat tegelijkertijd de verschillen in beantwoording tussen de respondentencategorieën duidelijk zien.

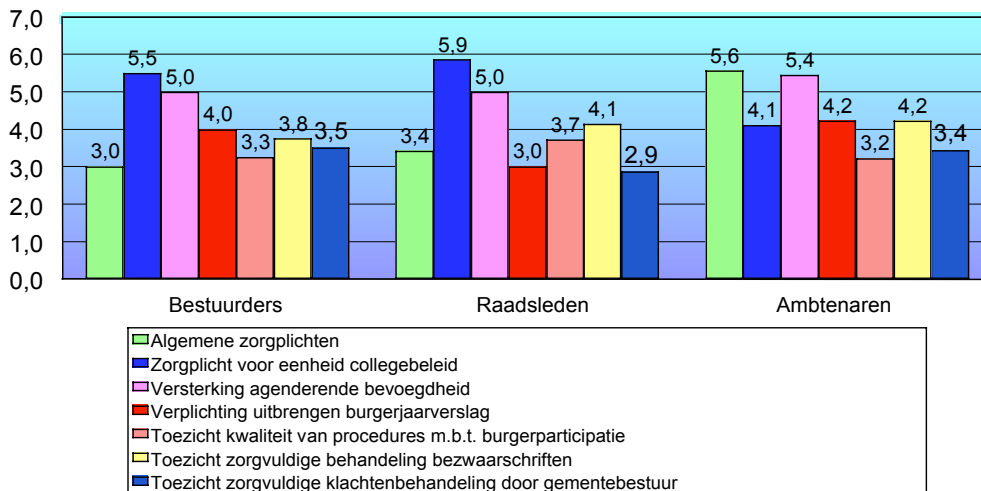
**De mate van verandering van de positie van de burgemeester
als gevolg van de nieuwe bevoegdheden**



Allereerst valt aan bovenstaande grafiek op dat vooral ten aanzien van de gevolgen van de algemene zorgplichten voor de positie van de burgemeester de meningen uiterst verdeeld zijn. Volgens de bestuurders heeft deze nieuwe bevoegdheid de grootste gevolgen voor de positie van de burgemeester, daar waar de ambtenaren ervan overtuigd zijn dat deze bevoegdheid de minste gevolgen heeft voor de positie van de burgemeester.

Ook met betrekking tot de gevolgen van de zorgplicht voor de eenheid van het collegebeleid verschillen de ambtenaren duidelijk van mening met de bestuurders. In dit geval zitten de raadsleden op de lijn van de bestuurders. Blijkbaar zijn zowel college van B&W als de gemeenteraad dus niet van mening dat deze zorgplicht voor de eenheid van het collegebeleid de positie van de burgemeester wezenlijk heeft veranderd (laatste plaats). Dit is vreemd, aangezien deze nieuwe bevoegdheid door ambtenaren juist wordt gezien als de bevoegdheid met de meeste gevolgen voor de positie van de burgemeester (gedeelde eerste plaats).

**Gevolgen van de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester voor de
relatie burger-bestuur.
(laagste score is grootste gevolgen)**



Ook hier zien we grote tegenstellingen in beantwoording tussen ambtenaren en bestuurders. Bevoegdheden die bij bestuurders op één staan, staan bij ambtenaren op de laatste plaats. Dit zou kunnen liggen aan de verschillende rolpatronen en referentiekaders. Raadsleden zien de bevoegdheden van de burgemeester terug bij raadsvergaderingen, bestuurders bij raads- en collegevergaderingen en ambtenaren zien deze bevoegdheden vooral terug als aanwezig zijn voor een bepaald onderwerp in één van beide vergaderingen.

Ten aanzien van de gevolgen van de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester voor de responsiviteit kan worden gesteld dat deze volgens het merendeel van de respondenten niet geleid hebben tot een verbetering van de responsiviteit van de gemeente. Eerder wordt door de resultaten de suggestie gewekt dat de responsiviteit van de gemeente negatief is beïnvloed door de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester.

Het merendeel van de respondenten is van mening dat de beleidsefficiency positief wordt beïnvloed door de genoemde nieuwe bevoegdheden. Met betrekking tot de gevolgen van deze nieuwe bevoegdheden voor het ambtelijke apparaat wordt duidelijk dat hier zeker geen sprake is van een negatieve beïnvloeding. Ten aanzien van de gevolgen voor het probleemoplossend vermogen oordelen de respondenten ook dat dit zéker niet negatief is beïnvloed door de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester. De democratische legitimiteit ten slotte is volgens de respondenten (vooral bestuurders) zeker niet gebaat bij deze nieuwe bevoegdheden.

5.6.2. Terugkoppeling conceptueel model

Nu kan het conceptuele model worden ingevuld vanuit de lokale bestuurspraktijk.

Soort relatie:	Symbol:
Positief	+
Negatief	-/-
Effect onbekend	?
Geen relatie	

		Dimensies van het begrip bestuurskracht					
		Responsiviteit	Efficiency	Ambtelijk apparaat	Probleemoplossend vermogen	Democratische legitimiteit	
Structuurwijziging ontleend aan de Wet dualisering	Bevoegdheden burgemeester	Theorie	+	+	?	+	+
	Bevoegdheden burgemeester	Praktijk	-/-	+	+	+	-/-

5.7. De ambtelijke ondersteuning van de raad

De stellingen ten aanzien van de eigen ambtelijke ondersteuning van de raad worden in de onderstaande tekst uitgezet tegen de dimensies van het begrip 'bestuurskracht'.

Responsiviteit

Een meerderheid van de raadsleden (62,5%) is van mening dat de eigen ambtelijke ondersteuning van de raad heeft geleid tot het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven. De ambtenaren zijn verdeeld (44,4% eens en 44,4% oneens) en het merendeel van de bestuurders is het oneens met deze stelling (60%). Al met al is het merendeel van de respondenten het eens met deze stelling, al is deze meerderheid marginaal (50% eens en 45,5% oneens).

Ten aanzien van de stelling dat de eigen ambtelijke ondersteuning van de raad heeft geleid tot een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek, zijn de respondentengroepen verdeeld. Raadsleden zijn verdeeld (50% eens, 50% oneens). Bestuurders zijn unaniem oneens (100%). Ambtenaren zijn het ook grotendeels oneens met deze stelling (77,8%).

Efficiency

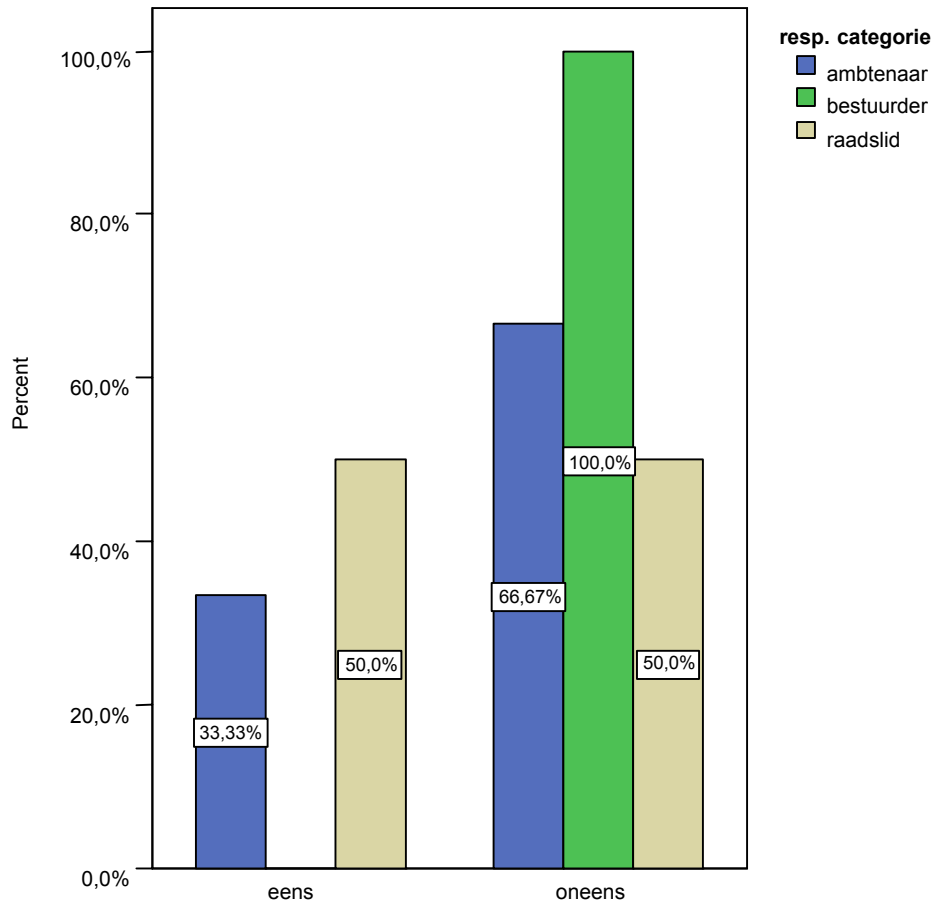
Het merendeel van de respondenten is het oneens met de stelling dat de eigen ambtelijke ondersteuning van de raad heeft geleid tot een toenemende beleidsefficiency van de gemeente (68,2%). Ook bij deze stelling valt op dat de bestuurders het hiermee "en bloque" (100%) oneens zijn.

Ambtelijk apparaat

72,7% Van de respondenten is het eens met de stelling dat de eigen ambtelijke ondersteuning geleid heeft tot een verandering binnen het ambtelijke apparaat. 63,3% Van de respondenten is het oneens met de stelling dat er sprake is van een positieve verandering. Van een afsluiting van de rest van het ambtelijke apparaat is ook geen sprake aldus 54,5% van de respondenten (22,7% oneens).

Probleemoplossend vermogen

Onderstaande grafiek illustreert wederom de samenhang binnen het Venlose college van B&W. Ten aanzien van het probleemoplossend vermogen kan geconcludeerd worden dat 't niet toegenomen is volgens het merendeel van de respondenten (68,2%).



De eigen ambtelijke ondersteuning van de raad heeft geleid tot een toename van het probleemoplossend vermogen van het lokale bestuur.

Democratische legitimiteit

Het merendeel van de respondenten is van mening dat de eigen ambtelijke ondersteuning van de raad heeft geleid tot een vergroting van het democratische gehalte van de besluitvorming (54,5%), ondanks dat de bestuurders het grotendeels (80%) oneens zijn met deze stelling.

Ook is het merendeel van de respondenten (63,3%) van mening dat de eigen ambtelijke ondersteuning van de raad heeft geleid tot een verbeterde toepassing van “checks and balances” binnen de lokale politiek. Ook hier zijn de bestuurders niet van overtuigd (40% eens, 40% oneens en 20% Weet niet).

Ook voor deze structuurwijziging geldt echter dat de respondenten er niet van overtuigd zijn dat de eigen ambtelijke ondersteuning van de raad heeft geleid tot een groeiende betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek (77,3% oneens).

Overigens is het merendeel van de respondenten (86,4%) het oneens met de stelling dat de eigen ambtelijke ondersteuning van de raad heeft geleid tot een verminderde acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving. Blijkbaar ziet men hier geen causaal verband.

5.7.1. Conclusies ten aanzien van de eigen ambtelijke ondersteuning van de raad

Volgens het merendeel van de respondenten wordt de responsiviteit positief beïnvloed door deze structuurwijziging. Ten aanzien van de efficiency, het ambtelijke apparaat en het probleemoplossend vermogen is het merendeel van de respondenten negatief. Ten aanzien van een bevordering van de democratische legitimiteit van de lokale politiek is de meerderheid wel positief.

5.7.2. Terugkoppeling conceptueel model

Nu kan het conceptuele model worden ingevuld vanuit de lokale bestuurspraktijk.

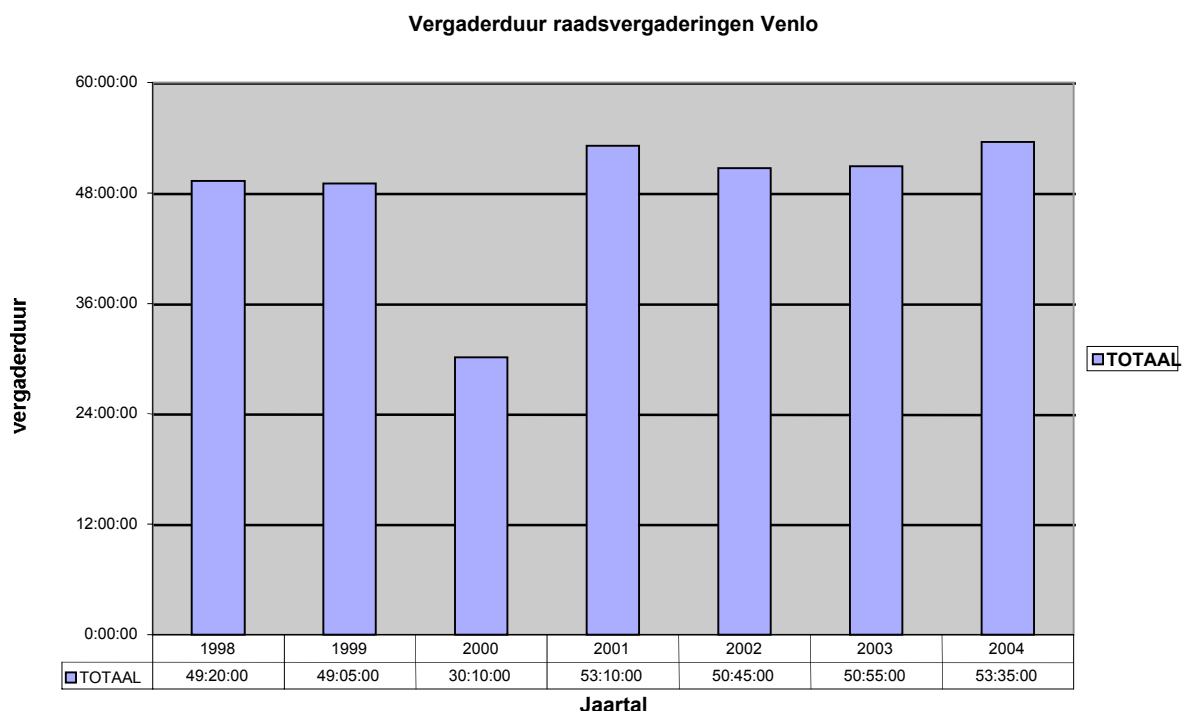
Soort relatie:	Symbol:
Positief	+
Negatief	-/-
Effect onbekend	?
Geen relatie	

		Dimensies van het begrip bestuurskracht					
		Responsiviteit	Efficiency	Ambtelijk apparaat	Probleemoplossend vermogen	Democratische legitimiteit	
Structuurwijziging ontleend aan de Wet dualisering	Ambtelijke ondersteuning raad	Theorie		+	?		+
	Ambtelijke ondersteuning raad	Praktijk	+	-/-	-/-	-/-	+

5.8. Eindconclusie enquête

De analyse van de in Venlo uitgezette enquête heeft niet op alle vlakken inzichtelijk gemaakt hoe het conceptuele model vanuit de praktijk exact ingevuld moet worden, als ook op welke waarde bepaalde ontwikkelingen geschat moeten worden. Vandaar dat er op enkele plaatsen vraagtekens zijn opgenomen in de uitgewerkte matrices.

Vanuit de respondentgroepen is vaker naar voren gekomen dat het dualisme in Venlo geleid zou hebben tot een 'vergadercultuur'. Onderstaande grafiek laat echter zien dat het dualisme niet geleid heeft tot een significante groei van het aantal uren dat per jaar vergaderd wordt. Daarnaast heeft de analyse van de enquête verschillende nieuwe vragen opgeroepen.



Samenvattend kan worden geconcludeerd dat alleen een enquête, zoals deze in Venlo is uitgezet, niet genoeg is om een gefundeerd oordeel te kunnen vormen over de relatie tussen het dualisme en de bestuurskracht op dit specifieke lokale niveau.

Vandaar dat in hoofdstuk 8 dieper in wordt gegaan op het conceptuele model zoals het eruit ziet volgens de lokale Venlose bestuurspraktijk. Met behulp van diepte-interviews zal op zoek worden gegaan naar ervaringen uit de praktijk die leidend zijn geweest voor de manier waarop de enquête door de respondenten is ingevuld. Na analyse van de enquêtes kan het conceptuele model worden ingevuld vanuit de praktijk. Aangezien er bij de analyse van de enquêtes onderscheid is gemaakt tussen een drietal respondentgroepen, zijn in de nu volgende pagina's een viertal matrices opgenomen. Deze matrices pogen een beeld te geven van de verschillen tussen beleidstheorie en lokale praktijk, zoals ervaren door de respondentgroepen.

Het ingevulde model, zowel vanuit de praktijk als vanuit de theorie, is voorgelegd aan een expertpanel. Naar aanleiding hiervan wordt het conceptuele model in hoofdstuk 7 nogmaals behandeld. In onderstaande matrices zijn opvallendheden en discrepanties tussen theorie en praktijk, óf in beantwoording tussen respondentgroepen met rood omcirkeld. Onderstaande tabel fungeert als legenda voor de tabellen op de volgende pagina's.

Soort relatie:	Symbol:
Positief	+
Negatief	-/-
Effect onbekend	?
Geen relatie	
Geen relatie in theorie & praktijk	
Overeenkomst theorie & praktijk	

Alle respondenten		Dimensies van het begrip bestuurskracht				
		Responsiviteit	Efficiency	Ambtelijk apparaat	Probleem oplossend vermogen	Democratische legitimiteit
Ontvlechting raadslidmaatschap en wethouderschap	Theorie	+				+
Ontvlechting raadslidmaatschap en wethouderschap	Praktijk	-				-/+
Wijziging commissiestelsel	Theorie			?		+
Wijziging commissiestelsel	Praktijk			?		-/+
Wijziging bevoegdheden raad	Theorie	+	+	+		+
Wijziging bevoegdheden raad	Praktijk	-/-		+		?
Versterking budgettaire bevoegdheid raad	Theorie	+	+			+
Versterking budgettaire bevoegdheid raad	Praktijk	-	?/+			
Invoering rekenkamerfunctie	Theorie				+	+
Invoering rekenkamerfunctie	Praktijk			?	?	
Bevoegdheden burgemeester	Theorie	+		?		+
Bevoegdheden burgemeester	Praktijk	-		+		-
Ambtelijke ondersteuning raad	Theorie		+	?		
Ambtelijke ondersteuning raad	Praktijk	+	-	-	-	

Structuurwijziging ontleend aan de wet dualisering gemeentebestuur

Bestuurders		Dimensies van het begrip bestuurskracht				
		Responsiviteit	Efficiency	Ambtelijk apparaat	Probleem oplossend vermogen	Democratische legitimiteit
Ontvlechting raadslidmaatschap en wethouderschap	Theorie	+				+
Ontvlechting raadslidmaatschap en wethouderschap	Praktijk	-				-
Wijziging commissiestelsel	Theorie			?		+
Wijziging commissiestelsel	Praktijk			?		-
Wijziging bevoegdheden raad	Theorie	+	+			+
Wijziging bevoegdheden raad	Praktijk	-				-
Versterking budgettaire bevoegdheid raad	Theorie	+	+			
Versterking budgettaire bevoegdheid raad	Praktijk	-	-			
Invoering rekenkamerfunctie	Theorie				+	
Invoering rekenkamerfunctie	Praktijk			?	?	
Bevoegdheden burgemeester	Theorie	+		?		+
Bevoegdheden burgemeester	Praktijk	-		?		-
Ambtelijke ondersteuning raad	Theorie		+	?		
Ambtelijke ondersteuning raad	Praktijk	-	-	-	-	

Structuurwijziging ontleend aan de wet dualisering gemeentebestuur

3

Raadsleden		Dimensies van het begrip bestuurskracht				
		Responsiviteit	Efficiency	Ambtelijk apparaat	Probleem oplossend vermogen	Democratische legitimiteit
Ontvlechting raadslidmaatschap en wethouderschap	Theorie	+				+
Ontvlechting raadslidmaatschap en wethouderschap	Praktijk	-				-
Wijziging commissiestelsel	Theorie			?		+
Wijziging commissiestelsel	Praktijk			?		-
Wijziging bevoegdheden raad	Theorie	+	+			+
Wijziging bevoegdheden raad	Praktijk	-				-
Versterking budgettaire bevoegdheid raad	Theorie	+	+			+
Versterking budgettaire bevoegdheid raad	Praktijk	?	+			+
Invoering rekenkamerfunctie	Theorie		+		+	+
Invoering rekenkamerfunctie	Praktijk		+	?	?	+
Bevoegdheden burgemeester	Theorie	+	+	?		+
Bevoegdheden burgemeester	Praktijk	-	+	?		-
4 Ambtelijke ondersteuning raad	Theorie		+	?		+
Ambtelijke ondersteuning raad	Praktijk	+	-	?	+/-	+

Ambtenaren		Dimensies van het begrip bestuurskracht				
		Responsiviteit	Efficiency	Ambtelijk apparaat	Probleem oplossend vermogen	Democratische legitimiteit
Ontvlechting raadslidmaatschap en wethouderschap	Theorie	+				+
Ontvlechting raadslidmaatschap en wethouderschap	Praktijk	-				+
Wijziging commissiestelsel	Theorie			?		+
Wijziging commissiestelsel	Praktijk			?		+
Wijziging bevoegdheden raad	Theorie	+	+			+
Wijziging bevoegdheden raad	Praktijk	-				+
Versterking budgettaire bevoegdheid raad	Theorie	+	+			+
Versterking budgettaire bevoegdheid raad	Praktijk	+	+			+
Invoering rekenkamerfunctie	Theorie				+	+
Invoering rekenkamerfunctie	Praktijk			?	?	+
Bevoegdheden burgemeester	Theorie	+		?		+
Bevoegdheden burgemeester	Praktijk	+/-		?		+/-
Ambtelijke ondersteuning raad	Theorie		+	?		+
Ambtelijke ondersteuning raad	Praktijk	+	-	-	-	+

5

1. Democratische legitimiteit is de dimensie van bestuurskracht die de respondenten het meest positief beoordelen. Deze dimensie komt ook vanuit de beleidstheorie naar voren als een van de hoofdredenen om het dualisme in te voeren.
2. Uit de analyse van de enquête komt naar voren dat de rekenkamer de structuurwijziging is die door een meerderheid van de respondenten het meest positief wordt beoordeeld. Daarnaast scoort de rekenkamer overwegend positief op de dimensies van bestuurskracht.
3. Hier valt op dat bestuurders de ambtelijke ondersteuning van de raad overwegend negatief beoordelen daar waar het bestuurskracht aangaat. Dit is opvallend te noemen aangezien ambtenaren (inclusief griffie) en raad de ambtelijke ondersteuning van de raad in relatie tot de dimensies van bestuurskracht positiever waarderen.
4. De visie van raadsleden op de ambtelijke ondersteuning van de raad wijkt af van de visie van de bestuurders op deze ambtelijke ondersteuning.
5. Ambtenaren zijn overwegend positief over het effect van de invoering van het dualisme op de democratische legitimiteit van het lokale bestuur, daar waar de andere respondentgroepen op bepaalde punten een andere mening zijn toegedaan.

6. Duiding van de enquêteresultaten op grond van diverse diepte-interviews

De hierna volgende rapportage van bevindingen die voortkomen uit de diepte-interviews heeft niet het karakter van een systematische behandeling van de stellingen die opgenomen zijn in de enquête. Dit hoofdstuk dient meer gezien te worden als een kwalitatieve aanvulling op een kwantitatieve analyse, gebaseerd op gesprekken met geïnterviewde personen.

Voor deze methode, als aanvulling op de uitgezette enquête, is gekozen om inzichtelijk te krijgen wat de indrukken, opvattingen en ervaringen van directe betrokkenen zijn. De rapportage van de uitkomsten van de interviews heeft zodoende het karakter gekregen van een journalistieke schets van de gevolgen van het dualisme voor de bestuurskracht volgens de respondenten. Dit maakt de aard niet objectief, maar intersubjectief en ook niet nauwkeurig, maar juist globaal. Dit klinkt als een zwakgebod, maar gegeven de situatie levert de directe betrokkenheid van de geïnterviewde personen juist een adequaat zicht op de complexiteit en variëteit van de onderwerpen die gedurende de interviews centraal hebben gestaan.

Tijdens de vaak diepgaande interviews zijn uiteraard veel onderwerpen naar voren gekomen. Hoewel de onderzoeker, als vanzelfsprekend eigen opvattingen over bestuurskracht en dualisme heeft, heeft de interviewronde geleid tot opmerkelijke inzichten en meer diepgang aan het onderzoek gegeven. Uit de interviewronde zijn naast verschillen ook intersubjectieve overeenkomsten naar voren gekomen uit de vele opvattingen van de verschillende gesprekspartners. In dit hoofdstuk komen de opvallendheden aan de orde die in nagenoeg alle diepte-interviews onderwerp van gesprek zijn geweest; zij hebben de indeling van dit hoofdstuk bepaald.

6.1. Positiegebonden handelen

Uit de interviews, evenals uit de enquêteresultaten, komt zeer duidelijk naar voren dat de houding van de respondenten ten opzichte van het dualisme in grote mate afhankelijk is van de respondentengroep waartoe zij behoren. Zo valt op dat ambtenaren vooral de kansen zien die het dualisme biedt. Er worden uitspraken gedaan als: "Eindelijk krijgen we weer lucht." Hiermee wordt bedoeld op meer beleidsvrijheid. Posities zijn als gevolg van het dualisme duidelijk veranderd. Dit veranderde gevoel binnen de ambtelijke organisatie heeft echter in de meeste gevallen (nog) niet geleid tot een verandering van informatiestromen die naar de raad gaan, of anderszins concrete gevolgen voor hun takenpakket. Om kort te gaan: Er wordt wel een verandering geconstateerd, maar men weet nog niet hoe men met deze verandering moet omgaan.

Uit de reacties van de bestuurders blijkt dat deze positieverandering hun goedkeuring op dit moment nog niet kan wegdragen. Zij zien vooral negatieve effecten. Er wordt geklaagd over "een toename van de bureaucratie", "het bedroevende niveau van de discussies in de raad", maar ook over "gebrekkige kaderstelling door de raad". Daarnaast wordt er duidelijk gezocht naar manieren om maar zo min mogelijk gevolgen van het dualisme te hoeven ervaren.

De moeite van de raad met de invulling van zijn kaderstellende rol komt ook uit onderzoek van de vernieuwingsimpuls naar voren. Hier worden citaten genoteerd als: "Bij kaderstelling denkt de raad het beleid zelf te moeten maken en gaat op de stoel van de ambtenaren zitten."⁸⁶ In dezelfde passage geven wethouders aan "zich op de vingers gekeken te voelen".

Er is slechts één fractie die structureel zonder wethouder vergadert (Groen Links), bij de andere fractievergaderingen (CDA, VVD) zit de wethouder nog gewoon bij de vergadering, zoals dit gebruikelijk was onder het monisme. Mede hieruit blijkt dat het dualisme binnen de gemeente op dit vlak nog niet tot de gewenste cultuurverandering heeft geleid. Volgens de voormalig projectleider dualisering kan de ontevredenheid van de wethouders juist worden getypeerd als een "bewijs dat het werkt".

Dan de raadsleden, hier zijn de meningen verdeeld. Een meerderheid van de interviewpartners uit deze respondentgroep ziet nieuwe kansen en duidt geconstateerde problemen als "aanloopproblematiek" of "aanpassingsmoeilijkheden". Een klein deel had het liever bij het oude gelaten en ziet vooral een toename van complexiteit.

Over het algemeen zijn de raadsleden van mening dat het nieuwe instrumentarium nog niet optimaal wordt gebruikt. Sommigen zien een verbetering, allen zien een verandering. Deze signalering ondersteunt de visie van sommige gesprekspartners dat de huidige problemen vooral als aanpassingsproblemen geduid moeten worden.

De enquêteresultaten op respondentgroep-niveau zijn zeer divers van aard. Een verklaring hiervan zou gelegen kunnen zijn in het bestaan van verschillende rationaliteiten en probleempercepties bij de diverse respondentgroepen. De theorie die Guba en Lincoln hierover hebben ontwikkeld is behandeld in § 2.4, zij koppelen de Vierde-generatie-evaluatie⁸⁷ aan beide begrippen. Deze theorie biedt een goede verklaring voor de geconstateerde diversiteit aan percepties onder de Venlose respondenten Abma bespreekt de basisassumpties die ten grondslag liggen aan deze sociaalconstructivistische onderzoekstheorie.

Binnen dit onderzoek zien we pregnant naar voren komen dat het dualisme in de ogen van directe betrokkenen met uiteenlopende achtergronden inderdaad uiteenlopende en soms conflicterende gevolgen heeft gehad. Hieruit blijkt dat de verschillende respondentgroepen vanuit de eigen achtergrond hun werkelijkheid construeren.

Wanneer we de theorie van Guba en Lincoln (beleid in termen van: "Claims, Concerns and Issues (CCI's)".⁸⁸) betrekken op de uitkomsten van het empirische onderzoek in Venlo kunnen we de drie groepen "stakeholders" duiden. Immers, de 'agents' zijn de ambtenaren op rijksniveau en de wetgever (de beleidsmakers), de 'agents' zijn echter ook de ambtenaren op lokaal niveau (programmamanagers en professionals), de 'beneficiaries' zijn de raadsleden (de doelgroep) en de 'victims' zijn de wethouders (degenen die 'schade' ondervinden).

⁸⁶ Tweede jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, *De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?*, Den Haag, 2004, p.25

⁸⁷ Guba, E.G. and Y.S. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, Newsbury park, Sage, 1989

⁸⁸ idem

Vanuit deze theorie geredeneerd zijn de diverse percepties die de respondentgroepen er op na houden verklaarbaar aangezien alle drie de groepen andere CCI's hebben en ook totaal andere belangen hebben die op het spel staan. Ook al zijn de verschillen op zich nu verklaard, de aard van de verschillen is een stuk lastiger te duiden.

Ambtenaren zijn zonder meer het meest positief over het dualisme en de gevolgen daarvan voor de bestuurskracht. Hun positieve houding is volgens de theorie van Guba en Lincoln verklaarbaar, aangezien zij de rol van 'agents' hebben. Geredeneerd vanuit deze theorie zouden de raadsleden echter het meest positief moeten zijn over het dualisme en de gevolgen daarvan voor de bestuurskracht. Dit is echter niet het geval.

In formele zin is er een verandering doorgevoerd (de Wet dualisering gemeentebestuur). Deze wet behelst een meer uitgebreid instrumentarium voor raadsleden om hun positie ten opzichte van het college te versterken. Dit (deels nieuwe) instrumentarium wordt echter nog niet volledig benut. Van rechtswege zijn de voorwaarden geschapen; de cultuurverandering binnen de organisatie moet nog voor een deel gestalte krijgen. Op dit moment zitten de raadsleden van Venlo nog midden in een cultuurverandering en zijn zij 'zoekende' naar hun nieuwe positie. Vandaar dat het meetmoment niet optimaal is.

De reacties van de wethouders daarentegen zijn goed verklaarbaar, aangezien zij 'victims' zijn, in de zin dat er een wijziging is opgetreden in de manier waarop zij processen kunnen sturen. Door de ontvlechting kunnen zij anders invloed uitoefenen dan voorheen. Deze ontvlechting en andere structuurwijzigingen hebben directe gevolgen gehad voor de positie van de wethouders in het lokale besluitvormingsproces. Door deze directe gevolgen is hun oordeel eenduidiger.

6.2. Principiële veroordeling dualisme

Opvallend aan de afgenomen interviews is dat vooral de 'principiële' tegenstanders geen oog lijken te hebben voor de positieve effecten van het dualisme. Indien gevraagd wordt naar positieve ervaringen, bijvoorbeeld de rekenkamer, en de relatie wordt gelegd met het dualisme, volgt direct een tegenwerping. Antwoorden in de trend van: "Daar hadden we het dualisme écht niet voor nodig gehad hoor." of "dat gebeurde voor het dualisme toch ook al" zijn meer regel dan uitzondering.

Mede om dit soort principiële reacties te voorkomen, verdient het aanbeveling om bij eventueel vervolgonderzoek de term 'dualisering' niet te gebruiken vanwege de soms onterechte associaties die respondenten met het begrip kunnen hebben. Tijdens diverse interviews ontstaat de indruk dat het veelal contextvariabelen zijn die onterecht in verband worden gebracht met het dualisme en die leiden tot de afkeurende houding ten aanzien van deze beleidsmaatregel.

Zo wordt in meerdere interviews, vooral onder raads- en collegeleden, gewezen op de enorme hoeveelheid leeswerk die het raadslidmaatschap met zich meebrengt. Dit leeswerk was vroeger toch écht stukken minder, aldus diverse gesprekspartners. De genoemde grote hoeveelheid leeswerk vloeit echter eerder voort uit het grote aantal en tevens hoge ambitieniveau van de lopende projecten⁸⁹ dan uit de invoering van het dualisme.

⁸⁹ Maasboulevard (€ 200.000.000, -), Q4 (ca € 250.000.000, -), VCZ Maaswaard (ca € 100.000.000, -), nieuwbouw stadskantoor (ca € 60.000.000, -) en de 'Floriade 2012' (± € 70.000.000 – 100.000.000, -).

7. Expert Meeting

Op 4 juli 2005 heeft naar aanleiding van dit onderzoek een expertmeeting plaatsgehad op het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tijdens deze bijeenkomst stond het conceptuele model centraal. Gedurende tweeënehalf uur hebben 9 experts uit het veld zich gebogen over dit model en getracht de discrepanties tussen theorie en praktijk, als ook de verschillen in beantwoording tussen respondentgroepen op waarde schatten.

In het expertpanel⁹⁰ namen vertegenwoordigers zitting van organisaties die nauw betrokken zijn bij zowel het dualisme, als bestuurskracht te weten:

- ♣ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- ♣ Bestuurskundig onderzoeks- en adviesbureau Partners + Pröpper
- ♣ Erasmus Universiteit Rotterdam
- ♣ Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie
- ♣ SGB0, Onderzoeks- en adviesbureau van de VNG
- ♣ Gemeente Venlo

Het programma van de expertmeeting had een tweeledige focus. Tijdens het eerste deel van de meeting is er gediscussieerd over de relatie tussen dualisme en bestuurskracht, tijdens het tweede deel lag de focus op het conceptuele model en de opvallendheden die daaruit naar voren zijn gekomen. Deze beide hoofdvragen hebben de indeling van dit hoofdstuk bepaald.

Dit hoofdstuk bestaat uit een beschrijving van de voornaamste onderwerpen die door de experts besproken zijn. Aan dit hoofdstuk worden hier nog geen conclusie verbonden, maar de uitkomst wordt als zodanig wel meegenomen bij de formulering van de conclusies & aanbevelingen en de uiteindelijke reflectie op het model § 8.5.3.2. De expertmeeting is zeer waardevol geweest voor dit onderzoek; na deze middag was het duiden van de uitkomsten van de interviews en de enquêteresultaten een stuk eenvoudiger.

7.1. Relatie dualisme bestuurskracht

Over de binnen dit onderzoek veronderstelde relatie tussen dualisme en bestuurskracht in het algemeen speelden bij de experts gedurende de expertmeeting de volgende overwegingen:

- ♣ De Wet dualisering gemeentebestuur suggereert samenhang en eenduidigheid vanuit de samenleving terwijl deze er feitelijk niet is.
- ♣ De structuurmaatregelen die rechtstreeks voortvloeien uit de Wet dualisering gemeentebestuur en tevens onderdeel uitmaken van de dualiseringsoperatie sporen niet voldoende met de lokale bestuurspraktijk.
- ♣ Het vergroten of verkleinen van bestuurskracht is geen doel van de dualiseringsoperatie. Deze is echter wel gericht op externe effecten. Bestuurskracht is een extern effect, zeker wanneer (zoals in dit onderzoek) een brede definitie wordt gehanteerd. In deze opzet houdt bestuurskracht wel direct verband met de doelstellingen van de wet.

⁹⁰ In bijlage 10.4 is een deelnemerslijst bijgevoegd

7.2. Opvallendheden conceptueel model

In deze paragraaf worden de voornaamste opvallendheden die voortkomen uit de Venlose enquêteresultaten één voor één behandeld, met een korte samenvatting van de discussie die naar aanleiding hiervan door de aanwezige experts gevoerd. Er is bewust voor gekozen niet de gehele discussie op te nemen, maar een samenvatting op hoofdlijnen, zoals deze door de onderzoeker zijn geïnterpreteerd. Als voornaamste bijzonderheden noemen de aanwezige experts de volgende:

1. *Teleurstelling over de beperktheid van de heilzame werking van de ambtelijke ondersteuning.*
2. *Alle respondentgroepen zien in de praktijk geen relatie tussen efficiency en de ambtelijke ondersteuning, terwijl deze er vanuit de beleidstheorie wel geacht wordt te zijn.*

De experts komen in een discussie tot de conclusie dat ze bovenstaande 2 bijzonderheden het beste samen kunnen behandelen. In de eerste plaats wordt het verband tussen ambtelijke ondersteuning en efficiency in twijfel getrokken. De experts komen tot de conclusie dat er waarschijnlijk geen verband is, maar memoreren dat er wel degelijk sprake is van een verband tussen effectiviteit en de ambtelijke ondersteuning van de raad.

Daarnaast worden als mogelijke oorzaken voor de negatieve score van de ambtelijke ondersteuning de volgende aangedragen:

- ♣ Inpassingproblemen
 - ♣ Typering als: “dubbel werk”
 - ♣ Door extra schakel duurt het proces langer
 - ♣ Door de zichtbaarheid, typering: “meer bureaucratie”
3. *het ontbreken van een relatie tussen het dualisme en het probleemoplossend vermogen; kan dit worden aangenomen?*

Hier wordt door de experts gememoreerd dat een formeel juridische maatregel (de Wet dualisering gemeentebestuur) slechts instrumenten kan aanreiken om problemen beter aan te kunnen pakken. Rechtstreekse betrokkenen moeten deze instrumenten wel ter hand nemen om ook daadwerkelijk iets aan de problemen te kunnen doen. Om kort te gaan, zijn er voorwaarden geschapen om problemen actiever het hoofd te kunnen bieden, in die zin is er dus wel sprake van een verband.

4. *De ontvlechting en de gevolgen daarvan voor de responsiviteit, de democratische legitimiteit en de negatieve gevolgen van deze ontvlechting voor de volksvertegenwoordigende rol van de raad.*

Door de cultuuromslag die door de organisatie gemaakt moet worden, het wennen aan de nieuwe verhoudingen, verwerven van posities en het leren omgaan met het nieuwe instrumentarium, is de raad er volgens de experts nog niet in voldoende mate in geslaagd om actiever inhoud te geven aan de volksvertegenwoordigende rol, dit begint nu echter wel langzaam te komen.

Door de negatieve basishouding van een aantal respondenten is men niet snel geneigd om positieve gevolgen van het dualisme als zodanig te typeren. Er spelen tal van variabelen in de context die de perceptie van de betrokkenen beïnvloeden. Daarnaast wordt hier opgemerkt dat de ontvlechting in Venlo niet maximaal is doorgevoerd (de meeste wethouders zitten nog bij hun fractievergadering), vandaar dat de effecten niet duidelijk waarneembaar zijn.

5. De versterking van de rol van de gemeenteraad en het negatieve effect dat dit in Venlo heeft op het omzetten van lokale problemen in beleid.

In de discussie ten aanzien van deze bijzonderheid komen de experts tot de conclusie dat de gemeenteraad voor een deel nog 'zoekende' is. Er is sprake van een toegenomen zelfbewustzijn in combinatie met een zoektocht naar wilsuïting (democratische basis) vanuit de lokale samenleving. Volgens de experts moet hier echter niet voorbij worden gegaan aan het soort onderzoek dat in Venlo is uitgevoerd. Er is onderzoek gedaan naar percepties van directe betrokkenen over de verandering van de lokale bestuurspraktijk. Deze onderzoeksmethodiek mag niet worden verward met feitenonderzoek.

6. De veranderde bevoegdheden van de burgemeester en het gebrek aan gevolgen hiervan voor de responsiviteit.

De experts zijn ten aanzien van dit punt de mening toegedaan dat de invulling van de burgemeestersrol in hoge mate persoonsafhankelijk is. De invulling van zijn betrekking is niet afhankelijk van formele bevoegdheden, maar van de positie die hij zich weet te verwerven. Een burgemeester kiest er zelf voor hoe hij invulling geeft aan zijn rol.

- ♣ Hoe zit hij in het spel? (verhoudingen binnen college)
- ♣ Grijpt hij de instrumenten die tot zijn beschikking staan (b.v. burgerjaarverslag)?
- ♣ Welke rol ziet hij voor zichzelf in het proces?

7. De uitwerking van de rekenkamer en de gevolgen hiervan voor het model.

In het model valt direct op dat 'de rekenkamer' er als structuurwijziging uitspringt. Men vraagt zich af waar dit aan ligt en in hoeverre de Venlose praktijk representatief is. De Venlose delegatie licht toe dat de rekenkamer in Venlo al enige jaren actief is en al bestond voordat het dualisme in Venlo werd ingevoerd (2003). Dit gegeven heeft een tweetal gevolgen:

- ♣ Geen directe associatie rekenkamer met dualisme
- ♣ Langere gewenningsperiode

Deze beide factoren zijn bevorderlijk voor de waardering van de rekenkamerfunctie in Venlo. Beide staan uiteraard los van de kwaliteit van onderzoek van de rekenkamer in Venlo. Indien het onderzoek slecht zou zijn geweest, was dit meegenomen in de beoordeling van directe betrokkenen.

8. De wijziging van het commissiestelsel en het verschil tussen theorie en praktijk.

De experts komen tot de conclusie dat het uitvoeren van een agenda-analyse aanbevelenswaardig is om zo vast te kunnen stellen welke effecten het dualisme nu écht teweeg heeft gebracht. De opbouw en inhoud van de commissieagenda maakt zichtbaar in hoeverre het dualisme door is gevoerd.

8. Conclusies & aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de deelconclusies uit de voorgaande hoofdstukken met elkaar in verband gebracht. Er wordt getracht om tot uitspraken te komen op een meer algemeen niveau. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is dan ook: Is 'met het dualisme de daadkracht voorbij'? Het doel van dit onderzoek is immers om de effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur op de bestuurskracht van de gemeente in kaart te brengen. Om dit doel te bereiken, werd de volgende vraagstelling geformuleerd (§1.2):

“Wat zijn de tot nu toe meetbare effecten van de lokale implementatie van de Wet dualisering gemeentebestuur op de bestuurskracht van de gemeente; en welke lessen kunnen worden getrokken om bij te sturen op dit proces en bestuurskracht te vergroten?”

De deelvragen uit § 1.2 die eerder nog niet behandeld zijn, komen nu aan bod:

1. In hoeverre is de mate van bestuurskracht veranderd onder invloed van deze structuurwijzigingen?
2. Is het ontwikkelde conceptuele model voldoende toepasbaar?
3. Kan dit model ook worden uitgezet in andere gemeenten?

8.1. Conclusies ten aanzien van het model

Uit de gereconstrueerde beleidstheorie achter de Wet dualisering gemeentebestuur blijkt dat er in theorie verondersteld wordt dat de Wet dualisering gemeentebestuur effecten heeft op de bestuurskracht van de gemeente, immers: 27 van de 35 hokjes in het model veronderstellen op basis van de gereconstrueerde beleidstheorie een relatie tussen beide variabelen. Voor een onderbouwing wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van dit rapport.

Op basis van dit onderzoek kan gesteld worden dat bestuurskracht in enge zin (efficiency, probleemoplossend vermogen en ambtelijk apparaat), minder sterk verband houdt met de structuurwijzigingen die voortvloeien uit het dualisme dan bestuurskracht in brede zin (responsiviteit en democratische legitimiteit). De democratische legitimiteit wordt op alle onderzochte vlakken rechtstreeks beïnvloed door het dualisme.

Slechts in één enkel geval is er ten opzichte van deze dimensie sprake van negatieve gevolgen, voortvloeiend uit het dualisme (volgens de Venlose praktijk), namelijk ten aanzien van de veranderde bevoegdheden van de burgemeester. In de gereconstrueerde beleidstheorie achter het dualisme was verondersteld dat deze dimensie van bestuurskracht op alle vlakken positieve effecten ondervindt als gevolg van het dualisme.

De afwijkende waardering van de rekenkamer binnen dit onderzoek is waarschijnlijk gelegen in het feit dat zij al bestond voordat het dualisme werd geïntroduceerd en daardoor als vanzelfsprekend niet met het dualisme wordt geassocieerd, alsook dat men in Venlo al langer heeft kunnen wennen aan de rekenkamer. De indruk is ontstaan dat de rekenkamer in Venlo een geaccepteerd onderdeel van de organisatie is.

Ook valt op dat er grote verschillen zijn tussen de percepties van de direct betrokkenen uit de verschillende respondentgroepen, maar deze conclusie is geduid in § 6.1. Voor een verdere toelichting wordt dan ook naar deze paragraaf verwezen.

Daarnaast valt het negatieve oordeel van de Venlose bestuurders ten aanzien van de ambtelijke ondersteuning van de raad op. Alleen de gereconstrueerde beleidstheoretische vooronderstellingen ten aanzien van de democratische legitimiteit blijken overeen te stemmen met de perceptie van de betrokken respondenten over de lokale bestuurspraktijk. Geen enkele andere dimensie wordt conform de gereconstrueerde beleidstheoretische vooronderstelling beoordeeld. Het oordeel van de bestuurders valt ook ten opzichte van beide andere respondentgroepen uit de toon, zij zijn namelijk aanmerkelijk negatiever over de gevolgen van het dualisme voor de bestuurskracht van de gemeente Venlo.

Ten aanzien van het model valt verder op dat de verschillen tussen gereconstrueerde beleidstheorie en lokale bestuurspraktijk aanzienlijk zijn! In zestien van de vijfendertig gevallen stemt de beleidstheoretische vooronderstelling niet overeen met de perceptie van directe betrokkenen uit de lokale bestuurspraktijk. In Venlo is uit niets gebleken dat het model dat gebruikt werd in dit onderzoek niet voldoende toepasbaar is. Daarnaast is niet gebleken dat het model niet zou kunnen worden toegepast in andere gemeenten; ook het expertpanel is van mening dat toepassing in andere gemeenten zeer wel mogelijk is. Zeker na verwerking van de voorgestelde verbeteringen in § 8.3.

8.2. Mogelijke oorzaken

In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke oorzaken voor in de vorige paragraaf geconstateerde discrepanties tussen beleidstheorie en praktijk. Allereerst dient stil te worden gestaan bij de randvoorwaarden die in § 1.2 zijn benoemd en meer specifiek de notie dat andere factoren, los van het dualisme, ook effect hebben op de bestuurskracht, van de gemeente en dat ze buiten dit onderzoek zijn gelaten. Zaken als de veranderde relatie tussen burger en bestuur hebben uiteraard ook hun effect op de bestuurskracht van de gemeente, of zoals de vernieuwingsimpuls het treffend formuleert:

“Volgzaamheid en lijdzaamheid hebben plaatsgemaakt voor een kritische en zelfbewuste houding. Men is minder dan in het verleden geneigd om uit gewoonte, plichtsbesef of loyaliteit politieke instellingen en politici te steunen of hun beleid te accepteren. Het gezag van politici en bestuurders is niet meer vanzelfsprekend, maar moet iedere keer opnieuw worden verdiend.”⁹¹

Uit § 6.2 komt naar voren dat de term ‘dualisering’ negatieve reacties en associaties kan oproepen bij respondenten. Daarom verdient het aanbeveling om bij eventueel vervolgonderzoek de term ‘dualisering’ niet te gebruiken.

Als vanzelfsprekend is het eenvoudiger om bestuurskrachtig te zijn wanneer men te maken heeft met volgzaam en lijdzaam burgers dan met kritische en zelfbewuste burgers. Deze veranderde houding van ‘de burger’ is niet bevorderlijk voor de bestuurskracht van de gemeente, terwijl deze ontwikkeling los staat van het dualisme.

⁹¹ Vernieuwingsimpuls, *Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?*, Den Haag, 2005

Ten aanzien van de negatieve waardering van de ambtelijke ondersteuning, kan als mogelijke oorzaak het toegenomen zelfbewustzijn van de raad worden genoemd, als ook de “wij-zij-cultuur” die volgens betrokkenen is ontstaan. Onder het monisme kon er vanuit het college op meer punten gestuurd worden dan onder het dualisme. De gevolgen van het dualisme worden als “onprettig” en “lastig” getypeerd.

Dit zou een verklaring kunnen zijn voor de uitkomst van het onderzoek. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat de beleidstheorie achter het dualisme wat idealistisch is ingekleurd. Als deze meer op bestaand onderzoek over de lokale bestuurspraktijk gebaseerd was geweest, zouden de vooronderstellingen mogelijk realistischer zijn geweest.

Andere verklarende factoren voor de discrepantie tussen beleidstheorie en praktijk zijn buiten beschouwing gelaten hierbij kan gedacht worden aan variabelen als: bestuurscultuur, het meetmoment, de gemeentegrootte en persoonsgebonden eigenschappen van de respondenten.

8.3. Aanbevelingen ten aanzien van het model

De meerwaarde van het model zit hem voor een deel in de toepassing: des te vaker gebruik wordt gemaakt van dit model, des te meer inhoud de uitkomsten zullen krijgen. Alvorens het model breder toegepast kan worden, zal in § 8.5 een reflectie op het model plaatsvinden om te beoordelen op welke vlakken aanscherping nodig is. Indien bijvoorbeeld variabelen als: bestuurscultuur, gemeentegrootte, ligging en coalitiepartijen zouden worden meegenomen, kunnen interessante relaties worden gelegd. Dit is voor gemeenten aantrekkelijk aangezien de toepassing van het model geen grote investering vergt.

Het model moet worden gezien als een instrument voor een quickscan. Indien de onderzoeker écht tot gefundeerde uitspraken over de effecten van het dualisme op de bestuurskracht van een gemeente wil komen, zullen zeker ook interviews gehouden moeten worden. Zij helpen de enquêteresultaten te duiden en brengen wegingsfactoren aan in de beschikbare informatie.

8.4. Conclusies ten aanzien van de gemeente Venlo

Als gevolg van de herindeling met Tegelen en Belfeld in 2001 is het dualisme in Venlo per 01-01-2003 ingevoerd. Het duale stelsel heeft in Venlo gestalte gekregen onder een zittende raad. Dit betekent dat factoren die in de rest van het land wel spelen (omdat het dualisme is ingevoerd direct na de verkiezingen) in Venlo in mindere mate van toepassing zijn. Zo is er geen sprake geweest van “een grote hoeveelheid nieuwe raadsleden die hun intrede deden na de verkiezingen.”⁹² De coalitie vóór en ná invoering van het dualisme is gelijk gebleven.

De gemeente Venlo heeft alle maatregelen getroffen die de Wet dualisering gemeentebestuur voorschrijft en in sommige gevallen zelfs meer dan dat (delegatiebesluiten). Formeel gezien is de Wet dualisering gemeentebestuur in Venlo dus vrij adequaat doorgevoerd.

Uit de praktijk blijkt echter dat het dualisme behoudend wordt uitgevoerd. Zowel uit de enquête als uit de diepte-interviews komt naar voren dat dualisme in veel gevallen als een bedreiging wordt gezien. Doordat dit ‘gevoel’ leeft in sommige delen van de organisatie, wordt het dualisme niet benaderd in termen van kansen, maar in termen van risico’s.

⁹² Vernieuwingsimpuls, *De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?*, Den Haag, 2004

Op basis van de enquêteresultaten, de afgenomen interviews en de participerende waarneming kan geconcludeerd worden dat het dualisme door een aantal betrokkenen niet als een kans is gezien. Op politiek-bestuurlijk niveau zijn de geboden kansen tot op heden onvoldoende benut als kans om eens kritisch naar het eigen functioneren te kijken en lering te trekking uit opgedane ervaringen.

Het dualisme heeft in de gemeente Venlo gestalte gekregen onder een zittende gemeenteraad. Een gevolg hiervan is dat de raads- en collegeleden allen het monisme gewend waren. Velen zagen en zien de noodzaak van het duale stelsel gewoonweg niet. Ze vragen zich af waarom de verhoudingen zo nodig gewijzigd moesten worden; "het ging toch allemaal prima". Door dit gegeven is hun tolerantie ten aanzien van aanpassingsproblemen die vanzelfsprekend gepaard gaan met de verandering van een monistisch naar een duaal stelsel, nagenoeg niet aanwezig. De raads- en collegeleden proberen als het ware monistisch inhoud te geven aan het dualisme.

8.4.1. Dualisme en bestuurskracht in Venlo

"Dualisering is gericht op een verandering van het interne- en externe functioneren van het lokaal bestuur. Er kan daarom worden gesproken van interne en externe effecten van dualisering. De interne effecten betreffen de interne structuur en cultuur van het lokale bestuur. De externe effecten hebben betrekking op de relatie tussen lokale politiek en plaatselijke samenleving. Zoals uit de Memorie van Toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur kan worden opgemaakt, dienen de interne effecten uiteindelijk te leiden tot externe effecten."⁹³

Bovenstaand citaat geeft aan dat interne effecten uiteindelijk dienen te leiden tot externe effecten. Tot interne effecten behoren structuur en cultuur binnen de organisatie. Zoals eerder onderzoek in Venlo aantoonde, heeft de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur "(nog) niet geleid tot duidelijkheid over de rollen van college en raad en dientengevolge tot heldere afspraken over werkwijzen en procedures."⁹⁴ Met andere woorden: in Venlo zit men nog vooraan in het veranderproces. Men is nog zoekende. Deze conclusie komt uit dit onderzoek pregnant naar voren. Binnen de organisatie is er nog geen duidelijkheid over posities en verwachtingen en ontbreekt er sturing zowel in als op het (verander)proces.

De conclusie dat Venlo vooraan in het veranderproces zit, is in het geheel niet vreemd gegeven de situatie dat alle veranderingen in Venlo gestalte hebben gekregen onder een zittende raad en college. In tegenstelling tot de rest van het land, heeft de katalyserende werking van verkiezingen zijn invloed gehad op de manier waarop het dualisme gestalte heeft gekregen. In een voortgangsrapportage van de vernieuwingsimpuls wordt dit als volgt omschreven:

"De verandering is nog bezig zich te voltrekken (is zelfs nog maar net begonnen) en het is lastig te bepalen wat het nieuwe evenwicht zal zijn, temeer daar dat mede afhankelijk is van de bestuurscultuur en de persoonlijkheid van de politici. Het dualisme is nog niet voldoende uitgekristalliseerd. Gezien datgene wat de invoering van het nieuwe stelsel behelst, is het vanuit veranderkundig oogpunt te verwachten dat er minimaal twee raadsperioden nodig zullen zijn om een nieuw evenwicht te bereiken tussen raad en college."⁹⁵

⁹³ Vernieuwingsimpuls, *Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?*, Den Haag, 2005

⁹⁴ Partners + Pröpper, *Belangrijkste conclusies evaluatie dualisering Venlo*, Vught, 11-2004

⁹⁵ Vernieuwingsimpuls, *De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?*, Den Haag, 2004

Vanuit veranderkundig oogpunt, is het positiegebonden handelen, zoals beschreven in hoofdstuk 6 ook te verklaren. Immers in het begin van een veranderproces als dit worden de verhoudingen bepaald en posities verworven. De Wet dualisering gemeentebestuur scheidt de voorwaarden en biedt het instrumentarium, de cultuurverandering moet echter zelf gestalte worden gegeven.

Het grote aantal majeure projecten die op dit moment in Venlo speelt⁹⁶, geeft aan dat er sprake is van een hoog ambitieniveau. Men wil graag! En ondanks het feit dat met name de bestuurders klagen over “minder bestuurskracht”, laten deze uitspraken zich niet vertalen in concrete waarnemingen ter plaatse. Door het hoge ambitieniveau van de lopende projecten worden zowel bestuurders als raadsleden zo beziggehouden door de dagelijkse praktijk dat zij geen tijd hebben om zich te buigen over de vormgeving van het proces. Een gevolg hiervan is dat men waarneemt dat iets niet goed gaat, maar deze informatie vervolgens niet wordt vertaald naar een oplossing voor het geconstateerde probleem.

In dergelijke gevallen doet de situatie zich voor dat alle partijen in staat zijn om problemen te benoemen maar allen een min of meer afwachtende houding aannemen ten opzichte van elkaar daar waar het de zoektocht naar een mogelijke oplossing voor het (veelal gedeelde) probleem betreft. De percepties van de Venlose wethouders over het dualisme stroken met die van wethouders uit de rest van het land. Wethouders zijn namelijk in niet positief over hun rol en positie in het dualistische stelsel. “Wethouders hebben niet de regie over de verandering en spreken hun ergernis uit over de huidige politieke verhoudingen. Zij voelen zich soms zelfs op een zijspoor gerangeerd.”⁹⁷ In Venlo worden deze sentimenten gedeeld en onderschreven.

Ook de percepties van de raadsleden liggen op één lijn met die van raadsleden uit de rest van het land. Zij zijn van mening dat zij, als gevolg van het dualisme de afgelopen jaren té veel vergaderd hebben en minder tijd hebben gehad om contacten te onderhouden met burgers. “Zeker de eerste jaren na de invoering van dualisering hebben discussie over interne procedures veel energie van raadsleden gekost.

Zoals uit onderzoek van de ‘Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur’ (2004) blijkt, is de wijze waarop raadsleden hun tijd verdelen over verschillende activiteiten sinds de invoering van dualisme niet zo sterk veranderd als was gehoopt. Raadsleden besteden wat meer tijd aan contacten met burgers en maatschappelijke organisaties, maar het verschil met de vorige raadsperiode is niet groot.”⁹⁸

Gedurende de stage in Venlo is de indruk ontstaan dat de ambtenaren het minst negatief staan ten opzichte van het dualisme. Deze indruk wordt bevestigd door de enquêteresultaten en diepte-interviews. Ook hier blijkt dat deze waarnemingen ook elders in het land worden gedaan. Leidinggevende ambtenaren hebben het idee dat ze meer lucht krijgen, vrijer kunnen opereren en voelen “de hete adem van het college minder in hun nek”. Dit strookt met de uitkomsten van het onderzoek van de begeleidingscommissie vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, zie hiervoor onderstaand citaat.

⁹⁶ Maasboulevard (€ 200.000.000, -), Q4 (ca € 250.000.000, -), VCZ Maaswaard (ca € 100.000.000, -), nieuwbouw stadskantoor (ca € 60.000.000, -) en de ‘Floriade 2012’ (± € 70.000.000 – 100.000.000, -).

⁹⁷ Vernieuwingsimpuls, *De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?*, Den Haag, 2004

⁹⁸ idem

“Het lijkt erop dat de contacten van wethouders met ambtenaren indirecter zijn geworden. Weliswaar geeft de helft van de wethouders (59%) aan doorgaans rechtstreeks met individuele ambtenaren contact te hebben; in 1999 was dit percentage aanzienlijk hoger, namelijk 73%. En het percentage wethouders dat aangeeft indirect, via het afdelingshoofd of de directeur contact te hebben met ambtenaren is gegroeid van 26% in 1999 tot 35% in 2003. De meerderheid van de wethouders (89%) zegt daarentegen dat het karakter van de gesprekken met ambtenaren redelijk informeel is.”⁹⁹ De Venlose resultaten liggen dus over het algemeen redelijk op één lijn met de landelijke resultaten.

8.4.2. Momentum

Zoals een aantal malen eerder is genoemd, is het onderzoeksmoment niet ideaal. De gemeente Venlo zit midden in een veranderproces dat nog minimaal twee raadsperioden duurt¹⁰⁰. Er kan echter wel met de uitkomsten van dit en ander onderzoek gestuurd worden op dit proces. Aan de andere kant is het meetmoment ook weer goed gekozen aangezien juist pregnant uit dit onderzoek naar voren komt dat er inderdaad sprake is van een proces, de organisatie is daarnaast echt aan het veranderen.

De duale verhoudingen krijgen langzaam gestalte in de dagelijkse praktijk en er worden nieuwe initiatieven ontplooid om taken uit te voeren onder deze wijzigende verhoudingen. Er worden regelmatig themabijeenkomsten georganiseerd, de raad is zich meer bewust aan het worden van zijn rol en het college went aan de duale verhoudingen.

8.4.3. Effecten voor de bestuurskracht van Venlo

Gezien de positie van Venlo in het veranderproces (vooraan) hebben de interne effecten, voor zover deze gestalte hebben gekregen, over het algemeen (nog) niet geresulteerd in duidelijke, meetbare externe effecten.

In Venlo zijn het dezelfde personen die participeren in de politieke besluitvorming, zowel vóór als ná het dualisme. Het dualisme heeft er volgens de direct betrokkenen vooralsnog niet toe geleid dat zij ‘nieuwe gezichten’ zien op thema-avonden.

Bij de bespreking van wijkontwikkelingsplannen, gemeentelijke verkeer- en vervoersplannen zijn belanghebbenden en buurtbewoners present, maar volgens de perceptie van directe betrokkenen niet in grotere getallen dan onder het monisme.

Deze signalering stemt overeen met die van de vernieuwingsimpuls, “Voor ongeveer driekwart van de burgers is het functioneren van de lokale democratie sinds de invoering van dualisme niet wezenlijk veranderd. Voor zover men veranderingen waarneemt, ziet men vooral verslechtingen. Dat geldt vooral voor de responsiviteit en toegankelijkheid van de lokale democratie, die volgens bijna 20% van de burgers is afgenomen. Ongeveer eenzelfde percentage zegt dat zijn of haar betrokkenheid bij de lokale politiek sinds 2002 is gedaald. Ruim 10% vindt dat de lokale politiek sinds 2002 minder herkenbaar is geworden.”¹⁰¹

⁹⁹ Vernieuwingsimpuls, *De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?*, Den Haag, 2004

¹⁰⁰ Bron: Vernieuwingsimpuls, *De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?*, Den Haag, 2004

¹⁰¹ Vernieuwingsimpuls, *Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?*, Den Haag, 2005

Uit onderzoek van de vernieuwingsimpuls blijkt dat de responsiviteit is gedaald sinds de invoering van het dualisme. Deze constatering komt overeen met de uitkomsten van dit onderzoek, met uitzondering van de rekenkamer, waar in § 8.1 aandacht aan werd besteed. De respondentgroep van de vernieuwingsimpuls bestond uit burgers, daar waar de respondentgroep voor dit onderzoek bestond uit bestuurders, raadsleden en ambtenaren, ten aanzien van de responsiviteit blijken beide groepen respondenten een vergelijkbare mening te zijn toegedaan.

Uit het onderzoek van de vernieuwingsimpuls komt met betrekking tot de verandering van de responsiviteit van het lokale bestuur als gevolg van het dualisme het volgende naar voren: "Burgers zijn het meest negatief over de responsiviteit van de lokale politiek. In volgorde van belangrijkheid is dit voor burgers het grootste probleem. Een ruime meerderheid van bijna 60% vindt dat er in de lokale politiek te weinig aandacht wordt besteed aan de wensen en problemen van burgers. Meer dan de helft van alle respondenten onderschrijft de stellingen 'raadsleden houden geen rekening met mensen zoals ik', 'raadsleden zijn alleen geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening' en 'er zijn in deze gemeente veel problemen waar de lokale politiek weinig oog voor heeft'.¹⁰² Burgers zijn dus, net zoals ambtenaren, bestuurders en raadsleden niet bepaald positief over de responsiviteit van het lokale bestuur.

Zoals in § 8.1 behandeld, speelt het onderscheid in bestuurskracht in enge, en in meer afgeleide zin een rol. Zo komt uit dit onderzoek naar voren dat de invoering van het dualisme er in Venlo voor gezorgd heeft dat de respondenten een toename ervaren van de democratische legitimiteit van de lokale bestuurspraktijk. Uit de onderzoeksresultaten blijkt daarnaast dat het dualisme per saldo (één '?', één '+' en één '-') geen effect heeft gehad op het probleemoplossend vermogen. Het effect op de responsiviteit is, zoals al besproken negatief, de gevolgen voor de efficiency worden matig positief beoordeeld en over de gevolgen van het dualisme voor het ambtelijke apparaat kunnen geen uitspraken worden gedaan.

Het zeer ambitieuze collegeprogramma van 2001 is inmiddels ruimschoots gerealiseerd. Dit bevestigt de indruk dat voor de gemeente Venlo met het dualisme de daadkracht in geen geval voorbij is. Daartegenover staat dat het uitgevoerde collegeprogramma een zeer hoge werkdruk als gevolg heeft gehad voor de raadsleden en betrokken ambtenaren. Zij hebben als gevolg van dit hoge ambitieniveau van het college, de afgelopen jaren te maken gehad met een hoge werkdruk. Deze hoge belasting van de respondenten over de afgelopen heeft zo goed als zeker zijn weerslag gehad op de enquêteresultaten.

8.5. Aanbevelingen

Op basis van de in de vorige paragrafen getrokken conclusies kan een aantal aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot de uitkomsten van het model, aanvullende onderzoeksmogelijkheden en specifieke aanbevelingen voor Venlo.

8.5.1. Aanbevelingen ten aanzien van Venlo in combinatie met het model

Het model (ingevuld naar de Venlose bestuurspraktijk) laat zien op welke punten sturing ten aanzien van het dualisme in Venlo gewenst is. Op deze punten kan zowel op proces als op inhoud sturend worden opgetreden om zodoende adequater gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die het dualisme schept.

¹⁰² Vernieuwingsimpuls, *Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?*, Den Haag, 2005

Voor de gemeente Venlo is het raadzaam om te pogen de perceptie van de bestuurders dat er sprake is van een 'wij-zij'-cultuur weg te nemen. Dit betekent niet dat de ambtelijke ondersteuning van de raad zich dient te schikken naar de wensen van de bestuurders. Er moet gezocht worden naar een manier om een 'wij'-gevoel te creëren met respect voor de verschillende belangen die organisatieonderdelen ten aanzien van bepaalde discussiepunten kunnen hebben. Uiteindelijk dienen beiden (bestuurders en ambtelijke ondersteuning van de raad) het algemene belang, zij doen dat echter vanuit verschillende posities en met verschillende taken in het proces.

8.5.2. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Logischerwijs komen de aanbevelingen voor verder onderzoek enerzijds voort uit de beperkingen en aannames die binnen dit onderzoek zijn gedaan, anderzijds komen deze aanbevelingen voort uit de vragen die dit onderzoek heeft opgeroepen.

Dit onderzoek heeft zich gericht op de effecten van het dualisme op de bestuurskracht van de gemeente. Uiteraard is het ook zeer interessant om te onderzoeken welke factoren naast het dualisme invloed hebben op de bestuurskracht van de gemeente en deze relaties in kaart te brengen.

Daarnaast is binnen dit onderzoek één gemeente onderzocht. Om interessante intergemeentelijke vergelijkingen te kunnen maken, dienen meer gemeenten met behulp van dit model onderzocht te worden. Bij een uitbreiding van het aantal gemeenten kunnen daarnaast de effecten van gemeentegrootte, bestuurscultuur en andere variabelen op de relatie tussen bestuurskracht en dualisme in kaart worden gebracht.

8.6. Reflectie op het onderzoek

Aangezien dit onderzoek vooral theoretisch verkennend van aard is geweest en er een nadrukkelijke focus op het model en de mogelijke toepassing ervan was, is er niet diep op de verschillende aspecten ingegaan. In feite zou er, al naar gelang de behoefte, op een aantal deelaspecten van dit onderzoek kunnen worden ingezoomd, zeker gezien de actualiteit van beide onderwerpen op dit moment.

Gedurende dit onderzoek is naar voren gekomen dat het gehanteerde model op de volgende punten aangepast zou kunnen worden teneinde de onderzoeksresultaten te verdiepen en te verbreden. Door de experts werd de suggestie geopperd om de variabele 'bestuurscultuur' op te nemen in het model. Het verwerken van zowel de kanttekeningen van de experts als de aanpassingen op het model door eigen opgedane ervaringen met dit model heeft geresulteerd in een aantal verbeterpunten. Deze worden nu opgesomd en vervolgens in § 8.7 verwerkt in de bestaande enquête.

- ♣ Wat is de aard van de coalitie?
- ♣ Uit welke partijen bestaat de coalitie?
- ♣ Hoe wordt de bestaande coalitie beoordeeld?
- ♣ Is er sprake van een dominante politieke stroming?
- ♣ Hoe zou u de omgangsvormen binnen uw gemeente willen typeren? (formeel, informeel, zakelijk, afrekencultuur, professioneel, onprofessioneel, enz.)
- ♣ Hoe zou u het besluitvormingsproces willen beoordelen?

Daarnaast achtten de experts ook gemeentegrootte en houding ten aanzien van het dualisme van belang, deze 2 variabelen zijn verwerkt in onderstaande vragen.

- ♣ Wat is het inwonertal van uw gemeente? (<10.000, 10.000 – 20.000, 20.000 – 50.000, 50.000 – 100.000, > 100.000 (excl. G4) en G4)
- ♣ Hoe staat u 'op zich' tegenover de invoering van het dualisme? (positief, gematigd positief, neutraal, gematigd negatief, negatief)

8.7. Reflectie op de uitgezette enquête

De experts zijn allen de mening toegedaan dat het model op zich toepasbaar is in andere steden. Zij stellen voor om de term dualisme uit de enquête te schrappen aangezien dit onwenselijke associaties op kan roepen bij de respondenten. Het is niet haalbaar om de term: "dualisme" uit de enquête te filteren aangezien het dualisme het onderwerp van de enquête is. Het weglaten van deze term zorgt derhalve voor veel onduidelijkheid en verwarring, dit is niet wenselijk.

Voor de overige mogelijke aanpassingen op basis van opgedane ervaringen & uitspraken van het expertpanel geldt dat zij als volgt verwerkt zouden kunnen worden in de bestaande enquête:

Begin aangepaste Vragenlijst

Allereerst een aantal vragen over de specifieke kenmerken van u en uw gemeente:

(Werkwijze: het hokje, of cijfer dat van toepassing is dient te worden aangekruist)

Aantal inwoners	< 10.000	10.000-20.000	20.000-50.000	50.000-100.000	>100.000 (excl. G4)	G4
Hoeveel inwoners telt uw gemeente?						

Politieke Partijen	CDA	VVD	PvdA	Groen Links	D66	Lokale partij	SP	LPF	SGP	CU
Welke partijen zijn coalitiepartijen in uw gemeente?										

	Sterk	normaal	matig	zwak
Hoe zou u de coalitie van uw gemeente willen kwalificeren				

	Ambtenaar	Bestuurder	Raadslid
Tot welke respondentgroep behoort u?			

De volgende stellingen hebben betrekking op de dominante bestuurscultuur binnen uw gemeente en dienen volgens onderstaande schaal gescoord te worden:

1. Zeer mee eens
2. Mee eens
3. Neutraal/ geen mening
4. Mee oneens
5. Zeer mee oneens

- ♣ *In mijn gemeente is sprake van een dominante politieke stroming.* 1 2 3 4 5
- ♣ *In mijn gemeente is sprake van een open besluitvormingsproces.* 1 2 3 4 5
- ♣ *Ik ben tevreden met de omgangsvormen binnen mijn gemeente.* 1 2 3 4 5

De gehanteerde omgangsvormen binnen mijn gemeente zijn als volgt te typeren (meerdere antwoorden mogelijk):

<input type="checkbox"/>	Formeel
<input type="checkbox"/>	Informeel
<input type="checkbox"/>	Zakelijk
<input type="checkbox"/>	Resultaatgericht
<input type="checkbox"/>	Professioneel
<input type="checkbox"/>	Onprofessioneel
<input type="checkbox"/>	Afrekencultuur

Hoe staat u tegenover de invoering van het dualisme 'op zich'?

<input type="checkbox"/>	Zeer positief
<input type="checkbox"/>	Positief
<input type="checkbox"/>	Gematigd positief
<input type="checkbox"/>	Neutraal
<input type="checkbox"/>	Gematigd negatief
<input type="checkbox"/>	Negatief
<input type="checkbox"/>	Zeer negatief

De volgende vragen gaan over de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap. Deze ontvlechting heeft op een drietal manieren gestalte gekregen:

- ♣ Het wethouderschap is onverenigbaar verklaard met het raadslidmaatschap (art. 13, eerste lid en 36b, eerste lid);
- ♣ Het verbod voor bestuurders¹⁰³ om lid te zijn van raadscommissies (art. 82, tweede lid);
- ♣ Het verbod voor collegeleden om lid te zijn van bestuurs- en andere commissies die door de raad zijn ingesteld en omgekeerd (art. 83, tweede lid en 84, tweede lid)

De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap heeft geleid tot:

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
<i>Een grotere concentratie op de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden.</i>			
<i>Het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven</i>			
<i>Een toenemende beleidsefficiency binnen de gemeente.</i>			
<i>Een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek</i>			
<i>Een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming</i>			
<i>Een eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving</i>			
<i>Een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek.</i>			
<i>Negatieve gevolgen voor het ambtelijke apparaat van de gemeente.</i>			
<i>Een toename van het probleemoplossend vermogen van de gemeente</i>			
<i>Een groeiende betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek.</i>			

De wijziging van het commissiestelsel heeft gevolgen voor de samenstelling en het voorzitterschap van deze commissies. De raad benoemt de leden van de raadscommissies. Collegeleden mogen geen lid zijn van raadscommissies (art. 82, tweede lid). De voorzitter van een raadscommissie moet een raadslid zijn (art 82, vierde lid). Raadsleden mogen geen lid zijn van een door het college of de burgemeester ingestelde bestuurscommissie en omgekeerd (art. 83, tweede lid).

¹⁰³ Wethouders en burgemeesters

De wijziging van het commissiestelsel zoals hierboven omschreven, heeft geleid tot:

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
<i>Een toenemende detailbemoeyenis van de raad</i>			
<i>Het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven</i>			
<i>Een toenemende beleidsefficiency van de gemeente</i>			
<i>Een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek</i>			
<i>Een afname van het probleemoplossend vermogen van de gemeente</i>			
<i>Een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek.</i>			
<i>Een meer professioneel commissiestelsel</i>			
<i>Negatieve gevolgen voor het ambtelijke apparaat van de gemeente.</i>			
<i>Een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming</i>			
<i>Een eerdere acceptatie van de uitspraken van deze commissies.</i>			
<i>Een groeiende betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek.</i>			

Met de invoering van het dualisme zijn de bevoegdheden van de raad versterkt. Als onderdeel van deze versterking heeft de raad een aantal nieuwe wettelijke bevoegdheden gekregen, deze worden nu opgesomd:

- ♣ Het recht van initiatief (art. 147a, eerste lid)
- ♣ Het recht van amendement (art. 147b)
- ♣ Recht op ambtelijke bijstand voor de raad en individuele raadsleden (art. 33, eerste lid)
- ♣ Mondeling en schriftelijk vragenrecht, gekoppeld aan een inlichtingenplicht van het college (art. 155, eerste lid)
- ♣ Het recht van interpellatie (art. 155, tweede lid)
- ♣ Het recht van enquête (art. 155a, eerste lid)

De volgende stellingen hebben betrekking op de versterking van de bevoegdheden van de raad.

De versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad heeft geleid tot:

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
<i>Een toename van het aantal ambtenaren dat ter beschikking staat van de raad.</i>			
<i>Een grotere concentratie op de vertegenwoordigende rol van raadsleden.</i>			
<i>Een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek</i>			
<i>Het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven</i>			
<i>Een eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving</i>			
<i>Een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek.</i>			
<i>Beter voorbereide raadsvoorstellen voor het college</i>			
<i>Eerdere acceptatie van collegevoorstellen door de raad</i>			
<i>Een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming</i>			
<i>Een afnemende beleidsefficiency van de gemeente</i>			
<i>Een toename van het probleemoplossend vermogen van de gemeente</i>			
<i>Een groeiende betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek.</i>			

Algemene stelling ten aanzien van de veranderde bevoegdheden van de raad:

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
<i>De raad kan goed uit de voeten met zijn nieuwe bevoegdheden</i>			

Scoor de nieuwe bevoegdheden van de raadsleden naar hun mate van verandering van het politieke besluitvormingsprocesWerkwijze: Geef de bevoegdheid die tot de grootste verandering heeft geleid score 1. De bevoegdheid die daarna de grootste verandering teweeg heeft gebracht score 2, etc. De bevoegdheid die de kleinste verandering heeft veroorzaakt krijgt score 6. **Elk cijfer kan slechts éénmaal worden toegekend.**

Nieuwe bevoegdheid	1	2	3	4	5	6
<i>Het recht van initiatief</i>						
<i>Het recht van amendement</i>						
<i>Recht op ambtelijke bijstand voor de raad en individuele raadsleden</i>						
<i>Mondeling en schriftelijk vragenrecht, gekoppeld aan inlichtingenplicht van college</i>						
<i>Het recht van interpellatie</i>						
<i>Het recht van enquête</i>						

De raad stelt zelf een programmabegroting en -jaarsverslag op en gebruikt deze instrumenten om te controleren en te sturen op maatschappelijke effecten. Over dit onderwerp gaan de volgende stellingen.

De versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad heeft geleid tot:

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
<i>Een toename van het geven van rekenschap aan de burger.</i>			
<i>Een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek</i>			
<i>Een verkleining van de kloof tussen burger en bestuur</i>			
<i>Het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven</i>			
<i>Een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming</i>			
<i>Een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek.</i>			
<i>Een toenemende detailbemoeyenis door de raad</i>			
<i>Een afnemende beleidsefficiëntie van de gemeente</i>			
<i>Een afname van het probleemoplossend vermogen van de gemeente</i>			
<i>Positieve gevolgen voor het ambtelijke apparaat van de gemeente.</i>			
<i>Een eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving</i>			
<i>Een groeiende betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek.</i>			

In het kader van de dualisering zijn gemeenten, als zij geen onafhankelijke lokale of regionale rekenkamer instellen, verplicht een andersoortige rekenkamerfunctie in te stellen. Door deze rekenkamer wordt structureel onderzoek gedaan naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Over dit onderwerp gaan de volgende stellingen.

De invoering van de rekenkamerfunctie heeft geleid tot:

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
Een afnemende beleidsefficiency van de gemeente			
Een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming			
Een toename van het geven van rekenschap aan de burger			
Een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek			
Een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek.			
Een meer actieve houding van de gemeenteraad.			
Een toename van het probleemoplossend vermogen van de gemeente.			
Negatieve gevolgen voor het ambtelijke apparaat van de gemeente.			
Een eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving			
Een groeiende betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek			

De dualisering brengt een aantal nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester met zich mee zoals hieronder beschreven. Deze nieuwe bevoegdheden hebben tot doel om de positie van de burgemeester binnen het gemeentelijke bestuursstelsel te versterken. Over dit onderwerp gaan de volgende stellingen.

Welke van de onderstaande nieuwe bevoegdheden van de burgemeester hebben zijn positie het meeste veranderd?

Werkwijze: Geef de bevoegdheid die tot de grootste verandering heeft geleid score 1. De bevoegdheid die daarna de grootste verandering teweeg heeft gebracht score 2, etc. De bevoegdheid die de kleinste verandering heeft veroorzaakt krijgt score 7. Elk cijfer kan slechts éénmaal worden toegekend..

Nieuwe bevoegdheid	1	2	3	4	5	6	7
Algemene zorgplichten							
Zorgplicht voor de eenheid van het collegebeleid							
Versterking van de agenderende bevoegdheid ¹⁰⁴							
De verplichting tot het uitbrengen van een burgerjaarverslag							
Toezicht op de kwaliteit van procedures op het vlak van de burgerparticipatie							
Toezicht op zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften							
Toezicht op een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur							

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester bevorderen de relatie tussen burger en bestuur.			

¹⁰⁴ Zelf onderwerpen aandragen/eigen voorstel in bespreking brengen

Welke specifieke nieuwe bevoegdheid heeft de meeste gevolgen voor de relatie tussen burger en bestuur?

Werkwijze: Geef de bevoegdheid die de meeste gevolgen heeft gehad score 1. De bevoegdheid die daarna de meeste gevolgen heeft gehad score 2, etc. De bevoegdheid die de minste gevolgen heeft gehad krijgt score 7.

Elk cijfer kan slechts éénmaal worden toegekend.

Nieuwe bevoegdheid	1	2	3	4	5	6	7
Algemene zorgplichten							
Zorgplicht voor de eenheid van het collegebeleid							
Versterking van de agenderende bevoegdheid ¹⁰⁵							
De verplichting tot het uitbrengen van een burgerjaarverslag							
Toezicht op de kwaliteit van procedures op het vlak van de burgerparticipatie							
Toezicht op zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften							
Toezicht op een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur							

Bent u het eens of oneens met de volgende stellingen ten aanzien van de veranderde bevoegdheden van de burgemeester?

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
De burgemeester laat raadsbelangen prevaleren ten opzichte van collegebelangen.			
De toezichthoudende functie van de burgemeester heeft negatieve gevolgen voor het probleemoplossend vermogen van de gemeente.			
De beleidscoördinerende functie van de burgemeester bevordert de beleidsefficiëntie van de gemeente.			
Het houden van toezicht op de ambtelijke ondersteuning van de raad heeft geen gevolgen voor het ambtelijke apparaat.			
Deze nieuwe bevoegdheden zouden meer tot hun recht komen indien de burgemeester gekozen zou zijn			
Het afketsen van de gekozen burgemeester is een gemiste kans voor de verdere versterking van de positie van de burgemeester binnen de gemeente			

De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester hebben geleid tot:

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
Een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming			
Een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek.			
Een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek			
Het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven			
Een eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving			
Negatieve gevolgen voor het ambtelijke apparaat van de gemeente.			
Een afnemende betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek			

¹⁰⁵ Zelf onderwerpen aandragen/eigen voorstel in bespreking brengen

In het kader van de dualisering is er een expliciet recht op ambtelijke bijstand opgenomen voor de raad en individuele raadsleden (art. 33, eerste lid). Daarnaast is er ook een recht op fractieondersteuning, hierover gaan de volgende stellingen.

De eigen ambtelijke ondersteuning van de raad heeft geleid tot:

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
<i>Een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming</i>			
<i>Een toenemende beleidsefficiency van de gemeente</i>			
<i>Het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven</i>			
<i>Een verandering binnen het ambtelijke apparaat.</i>			
<i>Een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek.</i>			
<i>Een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek</i>			
<i>Een positieve verandering van de ambtelijke organisatie</i>			
<i>Een toename van het probleemoplossend vermogen van het lokale bestuur.</i>			
<i>Een afsluiting van de rest van het ambtelijke apparaat</i>			
<i>Een groeiende betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek</i>			
<i>Een verminderde acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving</i>			

1. Ruimte voor commentaar, op- en/of aanmerkingen

Hieronder is ruimte gereserveerd voor overige opmerkingen, aanvullingen en andere zaken met betrekking tot dit onderwerp waar u een uitgesproken mening over heeft.

9. Bronnen

- Abma, T.A., Onderhandelend Evalueren, in: *Bestuurskunde*, 2000
- Berelson B., *Content analysis in communication research*. Glencoe, 1952.
- Craeghs, J. & Maes, R., *De relatie tussen de burger en het gemeentebestuur*. In: Maes, R. & Boes, M. (Red.). Brussel: MVG, 2001.
- Denters, S.A.H., *Kwaliteit van gemeenten*, 's-Gravenhage, 1990.
- Derksen, van der Drift, Giebels, e.a., *De bestuurskracht van kleine gemeenten*, Meppel, 1987
- Derksen, W. en A.F. Korsten (red.), *Lokaal Bestuur in Nederland. De pluriforme werkelijkheid binnen een wettelijk kader*. Samson Uitg., Alphen aan den Rijn, 1985.
- Grimmus, T.K. en Oostdijk, A., *What's in a name?*, Research voor beleid, Basis themanummer Beleidsevaluatie
- Grimmus, T.K. en A. Oostdijk, Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid; kans of valkuil?, in: Basis themanummer Beleidsevaluatie 2/2002
- Guba, E.G. and Y.S. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, Newsbury park, Sage, 1989
- Hakvoort J.L.M., *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Eburon, 1995.
- Hoogerwerf A., *Beleid berust op veronderstellingen: De beleidstheorie*, in: Acta Politica, 19 (4), oktober 1984
- Hoogerwerf A., e.a., *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*, 7^e druk, Alphen aan den Rijn, 2003.
- Hoogerwerf, A, Beleid berust op vooronderstellingen: de beleidstheorie, in: P.B. Lehning & J.B.D. Simonis (red.), *Handboek Beleidswetenschap*. Meppel/Amsterdam: Boom, p. 23-40, 1987
- Jong-Gierveld J. de, 'Gebruik van survey en interpretatieve methoden', In: Sociologische Gids, 1987/6.
- Korsten, A.F.A. en Tops, P.W. *Lokaal Bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Lammers C.J., *De participerende waarneming*. In: Sociologische Gids, jg. 7, 1960.
- Patton M.Q., *Qualitative evaluation methods*. Sage Publications, Beverly Hills/London, 1980.
- Pawson, R. en N. Tilley, *Realistic evaluation*. Sage publications, Londen, Thousand Oaks, New Delhi, 1997
- Pröpper, I.M.A.M. & Reneman, D.D., 'De reconstructie van de beleidstheorie als argumentatie', In: *Beleidswetenschap*, 1993/7 (3), p. 238-256
- Putt A.D. and J.F. Springer, *Policy research. Concepts, methods and applications*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1989.
- Ravetz, J., The Risk Equations, The Political Economy of Risk, New Scientist, Vol. 74, 1977
- Staatscommissie. Dualisme en lokale democratie, Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Toonen, Th., M. van Dam, M. Glim en G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling herindeling en kwaliteit*, Assen, 1998.
- Tweede jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?, Den Haag, 2004
- Vernieuwingsimpuls, Handreiking concrete gevolgen van de dualisering voor gemeenten, Den Haag, 2001

- Vernieuwingsimpuls, Handreiking ambtelijke ondersteuning voor de duale raad, Den Haag, 2002.
- Vernieuwingsimpuls, Dualisme uit de steigers, Eerste jaarbericht van de begeleidingscommissie, Den Haag, 2003
- Vernieuwingsimpuls, Effecten van dualisering voor burgers, Derde jaarbericht van de begeleidingscommissie, Den Haag, 2005
- Vernieuwingsimpuls, *De lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie*, Den Haag, 2002.

10. Bijlagen

10.1. Lijst met respondenten gemeente Venlo

Fractievoorzitters coalitie

Dhr. Mr. H. van Berkum	CDA	hberkumv@raad.venlo.nl
Dhr. M.L. Verheijen	VVD	info@markverheijen.nl
Dhr. J.A.M. Lamers	GroenLinks	jlamers@tref.nl

Fractievoorzitters oppositie

Dhr. H.H.M. Brauer	DE LOKALEN	henkbrauer@home.nl
Dhr. B.J.C. Cornelissen	Samen	bjccornelissen@raad.venlo.nl

Burgemeester en griffier

Dhr. Drs. J.H.H. Mans	burgemeester	jhmans@venlo.nl
Dhr. Drs. G.J.P. van Soest	griffier	gjpsoestv@venlo.nl

Commissievoorzitters

Dhr. B.A.H. Aldewereld	Fin., Bestuur en Veiligheid	bhaldewereld@raad.venlo.nl
Dhr. P.F.G. Janssen	Soc. Maatschapp. Zaken	pfgjanssen@raad.venlo.nl

Rekenkamer

Mw. M.A.T.M. van Tulder	vice-voorzitter	matmtulderv@raad.venlo.nl
Dhr. J.H.A.M. Lamberts	secretaris	jhamlamberts@venlo.nl

Wethouders

Dhr. Drs. R.J. van der Zwaag	Volkshuisv. RO, Fin.	rjzwaagvd@venlo.nl
Dhr. J.J.A.G. van der Velden	Onderwijs & Cultuur	jjagveldenvd@venlo.nl
Dhr. P.C.M. Freij	Verkeer, milieu & beheer	pcmfreij@venlo.nl
Dhr. H.J.G. Janssen	Welzijn, grondbedrijf etc.	hjgjanssen@venlo.nl

Ambtenaren

Dhr. Mr. W. Agelink	Hoofd Onderwijs & Welzijn	wagelink@venlo.nl
Dhr. Drs. J.P.P. Hinssen	Hoofd sted ontw & verkeer	jpphinssen@venlo.nl
Dhr. J.H. Pasmans	Hoofd financiën	jhpasmans@venlo.nl
Mw. Dr.U.J.B. Lukassen	Bestuursadviseur	ujblukassen@venlo.nl
Dhr. B.H.G.M. Idink	Bestuursadviseur	bhgmidink@venlo.nl

Secretaris en adjunct-secretaris

Dhr. Drs. W.M.H. Verbeeten	gem.secr. (college & extern)	wmhverbeeten@venlo.nl
Dhr. Drs. G.W.T. van Balkom	adj.secr. (organis. & intern)	gwtbalkom@venlo.nl

10.2. Enquête gemeentefunctionarissen Venlo

OPINIES VAN GEMEENTEFUNCTIONARISSEN

EEN ONDERZOEK NAAR:

DE EFFECTEN VAN HET DUALISME OP DE BESTUURSKRACHT VAN DE GEMEENTE

Door: Roy Vercoulen

Inleiding

De vragen in deze enquête worden gesteld ten behoeve van mijn scriptie in het kader van mijn afstuderen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Mijn scriptie gaat over de invloed van het dualisme op de bestuurskracht van de gemeente. Dit onderzoek voer ik in eigen beheer uit voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het doel is te beoordelen welk effect de invoering van het dualisme heeft gehad op de bestuurskracht van gemeenten. Om de effecten van de invoering van het dualisme op bestuurskracht te kunnen meten, heb ik een conceptueel model ontwikkeld. In dit model zijn de begrippen dualisering en bestuurskracht bij elkaar gebracht en gekoppeld aan de beleidstheoretische vooronderstellingen die aan de dualiseringsoperatie ten grondslag liggen. Met deze enquête wil ik de genoemde vooronderstellingen toetsen aan de dagelijkse praktijk van het lokale bestuur van Venlo

Het doel van deze enquête is niet het meten of benchmarken van de bestuurskracht van Venlo, maar het toetsen van het door mij ontwikkelde model aan de dagelijkse bestuurspraktijk.

Bij elke vraag wordt toegelicht wat van u verwacht wordt. Het beantwoorden zal ongeveer vijftien minuten van uw tijd in beslag nemen. Om onderzoekstechnische redenen keert een aantal stellingen meermalen terug. Indien dit saai mocht overkomen, vraag ik hiervoor uw begrip. Voor vragen ben ik bereikbaar op: 077 359 9514 of kamer PE 3.111. Digitaal ingevulde enquêtes kunt u sturen naar: rgmvercoulen@venlo.nl óf roy.vercoulen@minbzk.nl. Indien gewenst, kunt u papieren exemplaren ook opsturen in bijgevoegde antwoordenvolpoe

Graag zou ik na het verwerken van de resultaten van deze enquête een gesprek met u aan willen gaan over mijn scriptieonderwerp in bredere zin. Tijdens dit gesprek wil ik wat dieper ingaan op zowel dualisme als bestuurskracht, maar vooral op hun relatie tot elkaar. Per gesprek verwacht ik maximaal één uur nodig te hebben.

Voor nu, alvast hartelijk dank voor uw medewerking!

Begin Vragenlijst

De kern van de dualisering is een ontvlechting van het raadslidmaatschap met het wethouderschap. Deze ontvlechting heeft op een drietal manieren gestalte gekregen binnen de dualiseringsoperatie.

- ♣ Het wethouderschap is onverenigbaar verklaard met het raadslidmaatschap (art. 13, eerste lid en 36b, eerste lid);
- ♣ Het verbod voor bestuurders¹⁰⁶ om lid te zijn van raadscommissies (art. 82, tweede lid);
- ♣ Het verbod voor collegeleden om lid te zijn van bestuurs- en andere commissies die door de raad zijn ingesteld en omgekeerd (art. 83, tweede lid en 84, tweede lid)

De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap heeft geleid tot:

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
<i>Een grotere concentratie op de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden.</i>			
<i>Het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven</i>			
<i>Een toenemende beleidsefficiency binnen de gemeente.</i>			
<i>Een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek</i>			
<i>Een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming</i>			
<i>Een eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving</i>			
<i>Een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek.</i>			
<i>Negatieve gevolgen voor het ambtelijke apparaat van de gemeente.</i>			
<i>Een toename van het probleemoplossend vermogen van de gemeente</i>			
<i>Een groeiende betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek.</i>			

De wijziging van het commissiestelsel heeft gevolgen voor de samenstelling en het voorzitterschap van de commissies. De raad benoemt de leden van raadscommissies. Collegeleden mogen geen lid zijn van raadscommissies (art. 82, tweede lid). De voorzitter van een raadscommissie moet een raadslid zijn (art 82, vierde lid). Raadsleden mogen geen lid zijn van een door het college of de burgemeester ingestelde bestuurscommissie en omgekeerd (art. 83, tweede lid).

De wijziging van het commissiestelsel zoals hierboven omschreven, heeft geleid tot:

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
<i>Een toenemende detailbemoeyenis van de raad</i>			
<i>Het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven</i>			
<i>Een toenemende beleidsefficiency van de gemeente</i>			
<i>Een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek</i>			
<i>Een afname van het probleemoplossend vermogen van de gemeente</i>			
<i>Een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek.</i>			
<i>Een meer professioneel commissiestelsel</i>			
<i>Negatieve gevolgen voor het ambtelijke apparaat van de gemeente.</i>			
<i>Een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming</i>			
<i>Een eerdere acceptatie van de uitspraken van deze commissies.</i>			
<i>Een groeiende betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek.</i>			

¹⁰⁶ Wethouders en burgemeesters

Met de invoering van het dualisme zijn de bevoegdheden van de raad versterkt. Als onderdeel van deze versterking heeft de raad een aantal nieuwe wettelijke bevoegdheden gekregen, deze worden nu opgesomd:

- ♣ Het recht van initiatief (art. 147a, eerste lid)
- ♣ Het recht van amendement (art. 147b)
- ♣ Recht op ambtelijke bijstand voor de raad en individuele raadsleden (art. 33, eerste lid)
- ♣ Mondeling en schriftelijk vragenrecht, gekoppeld aan een inlichtingenplicht van het college (art. 155, eerste lid)
- ♣ Het recht van interpellatie (art. 155, tweede lid)
- ♣ Het recht van enquête (art. 155a, eerste lid)

De volgende stellingen hebben betrekking op de versterking van de bevoegdheden van de raad.

De versterking van de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad heeft geleid tot:

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
<i>Een toename van het aantal ambtenaren dat ter beschikking staat van de raad.</i>			
<i>Een grotere concentratie op de vertegenwoordigende rol van raadsleden.</i>			
<i>Een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek</i>			
<i>Het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven</i>			
<i>Een eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving</i>			
<i>Een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek.</i>			
<i>Beter voorbereide raadsvoorstellen voor het college</i>			
<i>Eerdere acceptatie van collegevoorstellen door de raad</i>			
<i>Een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming</i>			
<i>Een afnemende beleidsefficiency van de gemeente</i>			
<i>Een toename van het probleemoplossend vermogen van de gemeente</i>			
<i>Een groeiende betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek.</i>			

Algemene stelling ten aanzien van de veranderde bevoegdheden van de raad:

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
<i>De raad kan goed uit de voeten met zijn nieuwe bevoegdheden</i>			

Scoor de nieuwe bevoegdheden van de raadsleden naar hun mate van verandering van het politieke besluitvormingsproces

Werkwijze: Geef de bevoegdheid die tot de grootste verandering heeft geleid score 1. De bevoegdheid die daarna de grootste verandering teweeg heeft gebracht score 2, etc. De bevoegdheid die de kleinste verandering heeft veroorzaakt krijgt score 6. Elk cijfer kan slechts éénmaal worden toegekend.

Nieuwe bevoegdheid	1	2	3	4	5	6
<i>Het recht van initiatief</i>						
<i>Het recht van amendement</i>						
<i>Recht op ambtelijke bijstand voor de raad en individuele raadsleden</i>						
<i>Mondeling en schriftelijk vragenrecht, gekoppeld aan inlichtingenplicht van college</i>						
<i>Het recht van interpellatie</i>						
<i>Het recht van enquête</i>						

De raad stelt zelf een programmabegroting en -jaarsverslag op en gebruikt deze instrumenten om te controleren en te sturen op maatschappelijke effecten. Over dit onderwerp gaan de volgende stellingen.

De versterking van de budgettaire bevoegdheid van de raad heeft geleid tot:

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
<i>Een toename van het geven van rekenschap aan de burger.</i>			
<i>Een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek</i>			
<i>Een verkleining van de kloof tussen burger en bestuur</i>			
<i>Het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven</i>			
<i>Een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming</i>			
<i>Een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek.</i>			
<i>Een toenemende detailbemoeienis door de raad</i>			
<i>Een afnemende beleidsefficiency van de gemeente</i>			
<i>Een afname van het probleemoplossend vermogen van de gemeente</i>			
<i>Positieve gevolgen voor het ambtelijke apparaat van de gemeente.</i>			
<i>Een eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving</i>			
<i>Een groeiende betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek.</i>			

In het kader van de dualisering zijn gemeenten, als zij geen onafhankelijke lokale of regionale rekenkamer instellen, verplicht een andersoortige rekenkamerfunctie in te stellen. Door deze rekenkamer wordt structureel onderzoek gedaan naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Over dit onderwerp gaan de volgende stellingen.

De invoering van de rekenkamerfunctie heeft geleid tot:

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
<i>Een afnemende beleidsefficiency van de gemeente</i>			
<i>Een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming</i>			
<i>Een toename van het geven van rekenschap aan de burger</i>			
<i>Een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek</i>			
<i>Een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek.</i>			
<i>Een meer actieve houding van de gemeenteraad.</i>			
<i>Een toename van het probleemoplossend vermogen van de gemeente.</i>			
<i>Negatieve gevolgen voor het ambtelijke apparaat van de gemeente.</i>			
<i>Een eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving</i>			
<i>Een groeiende betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek</i>			

De dualisering brengt een aantal nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester met zich mee zoals hieronder beschreven. Deze nieuwe bevoegdheden hebben tot doel om de positie van de burgemeester binnen het gemeentelijke bestuursstelsel te versterken. Over dit onderwerp gaan de volgende stellingen.

Welke van de onderstaande nieuwe bevoegdheden van de burgemeester hebben zijn positie het meeste veranderd?

Werkwijze: Geef de bevoegdheid die tot de grootste verandering heeft geleid score 1. De bevoegdheid die daarna de grootste verandering teweeg heeft gebracht score 2, etc. De bevoegdheid die de kleinste verandering heeft veroorzaakt krijgt score 7. Elk cijfer kan slechts éénmaal worden toegekend..

Nieuwe bevoegdheid	1	2	3	4	5	6	7
Algemene zorgplichten							
Zorgplicht voor de eenheid van het collegebeleid							
Versterking van de agenderende bevoegdheid ¹⁰⁷							
De verplichting tot het uitbrengen van een burgerjaarverslag							
Toezicht op de kwaliteit van procedures op het vlak van de burgerparticipatie							
Toezicht op zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften							
Toezicht op een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur							

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester bevorderen de relatie tussen burger en bestuur.			

Welke specifieke nieuwe bevoegdheid heeft de meeste gevolgen voor de relatie tussen burger en bestuur?

Werkwijze: Geef de bevoegdheid die de meeste gevolgen heeft gehad score 1. De bevoegdheid die daarna de meeste gevolgen heeft gehad score 2, etc. De bevoegdheid die de minste gevolgen heeft gehad krijgt score 7.

Elk cijfer kan slechts éénmaal worden toegekend.

Nieuwe bevoegdheid	1	2	3	4	5	6	7
Algemene zorgplichten							
Zorgplicht voor de eenheid van het collegebeleid							
Versterking van de agenderende bevoegdheid ¹⁰⁸							
De verplichting tot het uitbrengen van een burgerjaarverslag							
Toezicht op de kwaliteit van procedures op het vlak van de burgerparticipatie							
Toezicht op zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften							
Toezicht op een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur							

Bent u het eens of oneens met de volgende stellingen ten aanzien van de veranderde bevoegdheden van de burgemeester?

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
De burgemeester laat raadsbelangen prevaleren ten opzichte van collegebelangen.			
De toezichthoudende functie van de burgemeester heeft negatieve gevolgen voor het probleemoplossend vermogen van de gemeente.			
De beleidscoördinerende functie van de burgemeester bevordert de beleidsefficiëntie van de gemeente.			
Het houden van toezicht op de ambtelijke ondersteuning van de raad heeft geen gevolgen voor het ambtelijke apparaat.			
Deze nieuwe bevoegdheden zouden meer tot hun recht komen indien de burgemeester gekozen zou zijn			
Het afketsen van de gekozen burgemeester is een gemiste kans voor de verdere versterking van de positie van de burgemeester binnen de gemeente			

¹⁰⁷ Zelf onderwerpen aandragen/eigen voorstel in bespreking brengen

¹⁰⁸ Zelf onderwerpen aandragen/eigen voorstel in bespreking brengen

De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester hebben geleid tot:

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
<i>Een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming</i>			
<i>Een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek.</i>			
<i>Een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek</i>			
<i>Het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven</i>			
<i>Een eerdere acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving</i>			
<i>Negatieve gevolgen voor het ambtelijke apparaat van de gemeente.</i>			
<i>Een afnemende betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek</i>			

In het kader van de dualisering is er een expliciet recht op ambtelijke bijstand opgenomen voor de raad en individuele raadsleden (art. 33, eerste lid). Daarnaast is er ook een recht op fractieondersteuning, hierover gaan de volgende stellingen.

De eigen ambtelijke ondersteuning van de raad heeft geleid tot:

Werkwijze: eens, oneens, Weet niet

Stelling	eens	oneens	Weet niet
<i>Een vergroting van het democratische gehalte van de lokale besluitvorming</i>			
<i>Een toenemende beleidsefficiëntie van de gemeente</i>			
<i>Het eerder omzetten van lokale problemen in concrete beleidsinitiatieven</i>			
<i>Een verandering binnen het ambtelijke apparaat.</i>			
<i>Een verbeterde toepassing van "checks and balances" binnen de lokale politiek.</i>			
<i>Een toenemende articulatie van gevoelens uit de samenleving in de lokale politiek</i>			
<i>Een positieve verandering van de ambtelijke organisatie</i>			
<i>Een toename van het probleemoplossend vermogen van het lokale bestuur.</i>			
<i>Een afsluiting van de rest van het ambtelijke apparaat</i>			
<i>Een groeiende betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek</i>			
<i>Een verminderde acceptatie van beleidsinitiatieven door de lokale samenleving</i>			

Ruimte voor commentaar, op- en/of aanmerkingen

Hieronder is ruimte gereserveerd voor overige opmerkingen en aanvullingen.

10.3. Lijst met interviewkandidaten

Raadsleden

1. Dhr. Mr. H. van Berkum Fractievoorzitter CDA
2. Dhr. Drs. M.L. Verheijen Fractievoorzitter VVD
3. Dhr. B.J.C. Cornelissen Fractievoorzitter Samen (lokale oppositie partij)
4. Dhr. B.A.H. Aldewereld Commissievoorzitter Financiën, Bestuur en Veiligheid
5. Mw. M.A.T.M. van Tulder Vice-voorzitter rekenkamer gemeente Venlo

Bestuurders

6. Dhr. Drs. J.H.H. Mans Burgemeester (ad-interim) gemeente Venlo
7. Dhr. Dr. J.J. Schrijen voormalig Burgemeester gemeente Venlo
8. Dhr. Drs. R.J. van der Zwaag Wethouder Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Financiën
9. Dhr. J.J.A.G. van der Velden Wethouder Onderwijs & Cultuur
10. Dhr. P.C.M. Freij Wethouder Verkeer, milieu & beheer
11. Dhr. H.J.G. Janssen Wethouder Welzijn & grondbedrijf
12. Dhr. W.P.M.M Aerts Voormalig Wethouder Economische Zaken & toerisme

Ambtenaren

13. Dhr. Drs. W.M.H. Verbeeten Secretaris (college & extern) gemeente Venlo
14. Dhr. Drs. G.W.T. van Balkom Adjunct Secretaris (organis. & intern) gemeente Venlo
15. Dhr. Drs. G.J.P. van Soest Griffier gemeente Venlo
16. Dhr. Mr. W. Agelink Hoofd Onderwijs & Welzijn gemeente Venlo
17. Dhr. Drs. J.P.P. Hinssen Hoofd sted. ontw. & verkeer gemeente Venlo
18. Dhr. J.H. Pasmans Hoofd financiën gemeente Venlo
19. Mw. Dr.U.J.B. Lukassen Bestuursadviseur gemeente Venlo
20. Dhr. B.H.G.M. Idink Bestuursadviseur gemeente Venlo
21. Dhr. J.H.A.M. Lamberts Ambtelijk Secretaris rekenkamer gemeente Venlo

Aan de respondenten is toegezegd dat geen letterlijke citaten zouden worden gepubliceerd. Er zijn dan ook geen letterlijke verslagen gemaakt. Citaten in dit stuk die verwijzen naar interviews, zijn derhalve bewoordingen en interpretaties van de onderzoeker.

10.4. Lijst met leden expertpanel

1. Dhr. Drs. J.P.P. Hinssen,
Hoofd stedelijke ontwikkeling & verkeer, gemeente Venlo
2. Dhr. Drs. G.J.P. van Soest,
Griffier, gemeente Venlo
3. Dhr. W.P.G.M. Scheepens,
Regioconsulent Vernieuwingsimpuls, voormalig gemeentesecretaris en griffier
4. Mw. Drs. I. Beoletto,
Voormalig projectmedewerker Dualisering, Ministerie van BZK
5. Dhr. Drs. M.H. Klijnsma,
Voormalig projectleider Dualisering, Ministerie van BZK
6. Dhr. Drs. J.A. Wolthuis (voorzitter),
Coördinerend beleidsmedewerker strategie, Ministerie van BZK
7. Dhr. Dr. P. Castenmiller,
Senior onderzoeker en accountmanager bij SGBO
8. Dhr. H. Kessens,
Partner/ adviseur, Partners + Pröpper, bestuurskundig onderzoek en advies
9. Dhr. Dr. L. Schaap,
Coördinator Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam

Aan de respondenten is toegezegd dat geen letterlijke citaten zouden worden gepubliceerd. Er zijn dan ook geen letterlijke verslagen gemaakt. Citaten en uitspraken in dit stuk welke verwijzen naar de expertmeeting, zijn derhalve bewoordingen en interpretaties van de onderzoeker.