

Een wereld van verschil?

De posities van de Reimerswaalse gemeenteraad voor en na 7 maart 2002.



Een wereld van verschil?

De posities van de Reimerswaalse gemeenteraad voor en na 7 maart 2002.

Debby Boone (290052)

Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Master Beleid & Politiek

Eerste lezer EUR: dr. L. Schaap

Tweede lezer EUR: dr. A. Cachet

Stagebegeleider gemeente Reimerswaal: mr. F.L.A.R. Marquinie

Juli 2006

Voorwoord

Het werken aan de door de gemeente Reimerswaal opgedragen evaluatie van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur heb ik als fascinerend ervaren. Voor u ligt de rapportage van mijn bevindingen. Deze bevindingen zijn gebaseerd op het onderzoek dat voor deze scriptie is uitgevoerd.

Graag wil ik iedereen danken die een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van deze scriptie. Allereerst wil ik alle raadsleden, de (oud-)burgemeesters, de wethouders, de (adjunct-)gemeentesecretarissen en (adjunct-)raadsgriffiers van de gemeente Reimerswaal bedanken die hebben meegewerkt aan het onderzoek en aan de talrijke gesprekken die zijn gevoerd. Daarnaast dank ik iedereen die de moeite heeft genomen om op eigen initiatief of desgevraagd zijn of haar visie kenbaar te maken.

In deze scriptie richt ik mij uiteraard in eerste instantie tot de gemeente Reimerswaal. Bij het schrijven van de scriptie is vooral ook gedacht aan de Reimerswaalse raadsleden. Het mag niet vergeten worden dat zij zich, vaak naast een fulltime baan, inzetten voor de Reimerswaalse gemeenschap. Ik hoop dan ook dat zij in het bijzonder hun voordeel kunnen doen met de resultaten van dit onderzoek.

De aanbevelingen in deze scriptie zijn samen te vatten met: zorg voor een duidelijke rolverdeling, bevorder veranderingen in werkwijze, houding en gedrag, en bewerkstellig een herstart van het dualiseringsproces. Op al deze aspecten is een forse inspanning nodig van alle betrokkenen om de dualisering alsnog te laten slagen. Ik moet hierbij denken aan een uitspraak van een, in mijn ogen, wijze vrouw: *“Grootse dingen kunnen niet zonder enthousiasme bereikt worden!”*

Voor de titel van mijn scriptie heb ik aansluiting gezocht bij één van de geïnterviewden die heeft aangegeven dat er nog een wereld te winnen valt. Met de titel ‘Een wereld van verschil? De posities van de Reimerswaalse gemeenteraad voor en na 7 maart 2002.’ wil ik benadrukken dat er nog veel werk verricht moet worden om dualisme een kans van slagen te geven. ‘Een wereld van verschil?’ is dan ook een retorische vraag waar met ‘nee’ op geantwoord moet worden.

Middelburg, juli 2006

Inhoudsopgave

	Pagina
Voorwoord	3
Inhoudsopgave	5
Lijst van afkortingen	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	11
1.2 Centrale onderzoeksvraag	12
1.3 Bestuurskundige relevantie	14
1.4 Theoretische oriëntatie en onderzoeksmethodiek	14
1.5 Leeswijzer	15
2. Van institutionele statica naar institutionele dynamica	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Institutionele statica	16
2.3 Institutionele dynamica	18
2.4 Samenvatting	21
3. Van monisme naar dualisme	22
2.1 Inleiding	22
2.2 Monisme	22
2.3 Dualisme	24
2.4 Samenvatting	25
4. De posities van de gemeenteraad voor en na 7 maart 2002	26
4.1 Inleiding	26
4.2 De gemeenteraad voor en na 7 maart 2002	27
4.3 De positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester	29
4.3.1 De burgemeester	31
4.4 De positie van de gemeenteraad ten opzichte van het ambtelijk apparaat	32
4.4.1 De gemeentesecretaris	32
4.4.2 De griffier	33
4.4.3 De ambtenaren	34
4.5 De positie van de gemeenteraad ten opzichte van de burgers	35
4.6 Analyse kader en operationalisering	37
5. Opzet van het onderzoek	40
5.1 Inleiding	40
5.2 Onderzoeksaanpak	40

5.3	Samenvatting	44
6.	De gemeente Reimerswaal	45
6.1	Inleiding	45
6.2	Ontstaansgeschiedenis	45
6.3	Reimerswaalse politiek	45
6.4	Van Reimerswaals monisme naar Reimerswaals dualisme	46
6.5	Samenvatting	47
7.	De posities van de Reimerswaalse gemeenteraad voor en na 7 maart 2002	48
7.1	Inleiding	48
7.2	De positie van de Reimerswaalse gemeenteraad ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester	48
7.2.1	De veronderstelde veranderingen	48
7.2.2	De onderzoeksresultaten	49
7.2.2.1	De kaderstellende en controlerende rollen van de raad	49
7.2.2.2	De positionering van het college	53
7.2.2.3	De burgemeester als raadsvoorzitter	58
7.3	De positie van de Reimerswaalse gemeenteraad ten opzichte van het ambtelijk apparaat	59
7.3.1	Het profiel	59
7.3.2	De veronderstelde veranderingen	60
7.3.3	De onderzoeksresultaten	60
7.3.3.1	De gemeentesecretaris	60
7.3.3.2	De griffier	61
7.3.3.3	De Reimerswaalse ambtenaren	62
7.4	De positie van de Reimerswaalse gemeenteraad ten opzichte van de burgers	64
7.4.1	De veronderstelde veranderingen	64
7.4.2	De onderzoeksresultaten	65
7.4.2.1	De volksvertegenwoordigende rol	65
7.5	Samenvatting	67
8.	Conclusies, aanbevelingen en reflectie	68
8.1	Inleiding	68
8.2	Conclusies	68
8.2.1	De posities van de Reimerswaalse gemeenteraad voor 7 maart 2002	68
8.2.2	De posities van de Reimerswaalse gemeenteraad tussen 7 maart 2002 en 7 maart 2006	68
8.2.3	Institutionele weerstand tegen verandering: knelpunten en verbeteringen	69
8.2.4	Dualisme in Reimerswaal	75
8.3	Aanbevelingen	76
8.4	Reflectie en verder onderzoek	76
	Bronvermelding	79
	Eindnoten	85
	Bijlagen (separaat)	

Lijst van afkortingen

BBR	Bewoners Belangen Reimerswaal
BOT	Benen-op-tafel
CDA	Christen Democratisch Appèl
CU	ChristenUnie
fte	fulltime equivalent
IPO	Interprovinciaal Overleg
LR	Leefbaar Reimerswaal
OPZ	Organisatie en Personeelszaken
PvdA	Partij van de Arbeid
RIS	Raadsinformatiesysteem
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
RVO	Reglement van Orde
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen

Samenvatting

Reimerswaals dualisme: opzet en vraagstelling

In deze scriptie wordt in kaart gebracht hoe de gemeente Reimerswaal inhoud geeft aan de duale verhoudingen van de gemeenteraad. In het onderzoek zijn twee periodes met elkaar vergeleken. Het gaat om de periode voor 7 maart 2002 en de eerste dualistische raadsperiode, 7 maart 2002 tot en met 7 maart 2006. In het onderzoek was de belangrijkste vraag: 'In hoeverre leveren de gevolgen van de invoering van het dualisme knelpunten op voor de verschillende posities van de gemeenteraad binnen de gemeente Reimerswaal, en welke verbeteringen kunnen hierin worden aangebracht?'

Van theorie naar veronderstellingen naar analysekader

In de hoofdstukken 2 tot en met 4 van deze scriptie is het theoretisch kader opgesteld. In het tweede hoofdstuk zijn inzichten ten aanzien van institutionele statica en dynamica beschreven. In het derde hoofdstuk heeft de definiëring van de begrippen monisme en dualisme plaatsgehad. 7 Maart 2002 is het formeel monistische stelsel vervangen door een dualistisch stelsel. Het blijkt dat voor 7 maart 2002 geen sprake is geweest van een zuiver monistisch stelsel. De wetgever heeft het bestuurlijk stelsel monistische en dualistische trekken meegegeven. De bestuurspraktijk was ook meer dualistisch dan monistisch te noemen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de monistische verhoudingen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders te zeer vervlochten waren en de verantwoordelijkheidsverdeling in de dagelijkse praktijk diffuus en onduidelijk was. De oplossing kon volgens de Raad voor het openbaar bestuur, de Staatscommissie en het kabinet Kok II gevonden worden in de Wet dualisering gemeentebestuur. De kern van de Wet dualisering gemeentebestuur is de ontvlechting van de positie van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders door een scheiding aan te brengen in hun posities (samenstelling), functies en bevoegdheden.

Het vierde hoofdstuk geeft een nadere uitwerking van de Wet dualisering gemeentebestuur met betrekking tot de verschillende posities van de gemeenteraad ten opzichte van het college en de burgemeester, het ambtelijk apparaat en de burgers voor en na 7 maart 2002. De Wet dualisering gemeentebestuur heeft verschillende formele structuurwijzigingen met zich meegebracht. Deze structuurwijzigingen zijn 'mede bedoeld [...] als hefboom om veranderingen in het functioneren, de cultuur en de werkwijze van de lokale democratie te bevorderen. Deze veranderingen in het functioneren zijn in de wet minder expliciet benoemd dan de structuurwijzigingen' (Berenschot 2004, pag. 49). Op basis van deze formele structuurwijzigingen en reeds plaatsgevonden onderzoeken/evaluaties (zie Leemhuis-Stout 2004, Berenschot 2004 en de drie jaarberichten van de Begeleidingscommissie) zijn veronderstellingen geformuleerd. Deze veronderstellingen zijn getoetst aan de hand van de indicatoren uit het analysekader in paragraaf 4.6. Het gaat om de volgende tien veronderstellingen:

1. De raad stelt van te voren kaders vast betreffende de doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten van bepaald beleid. Het college zorgt voor de uitvoering van het beleid binnen deze kaders.
2. In het kader van de controlerende rol van de raad legt het college verantwoording af aan de raad over de uitvoering van taken.
3. De controlerende bevoegdheid van de raad is versterkt door de gemeentelijke rekenkamer.
4. De kaderstellende en controlerende rollen van de raad ten opzichte van het college zijn versterkt door het zelfstandig positioneren van de raad en het college.
5. De onafhankelijkheid van de raad ten opzichte van het college is toegenomen door de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap.
6. De controlerende rol van de raad ten opzichte van het college is versterkt door de actieve informatieplicht.
7. De burgemeester is voorzitter van zowel de raad als het college. Als raadsvoorzitter laat hij het belang van de raad prevaleren boven dat van het college.
8. De volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rollen van de raad zijn versterkt door de griffierondersteuning van de raad.
9. De ambtelijke organisatie speelt ook in de gedualiseerde situatie een belangrijke rol in de ondersteuning van de raad. De schakelfunctie tussen organisatie en raad wordt vervuld door de griffier. De contacten tussen raad en ambtenaren zijn minder rechtstreeks en minder intensief.

10. De volksvertegenwoordigende rol van de raad is versterkt met de invoering van het dualisme.

Wat zijn de resultaten?

De Wet dualisering gemeentebestuur is een van bovenaf opgelegde verandering van een institutie. Zowel in de aanloop naar de invoering van het dualistische stelsel als daarna is er sprake van (institutionele) weerstand tegen deze (institutionele) verandering. Gaat het in de aanloopperiode om angst voor het onbekende, na 7 maart 2002 zijn het factoren uit de politieke context. Het gaat hierbij om coalitiepartijen die hun macht (op basis van korte lijnen naar het college) niet uit handen willen geven en de bestaande politieke cultuur. In de gemeente Reimerswaal blijkt in grote mate sprake te zijn van een gewoontecultuur.

Deze weerstanden hebben tot gevolg dat tussen de posities van de Reimerswaalse gemeenteraad voor en na 7 maart 2002 geen significante verschillen zitten. In de positie van de raad ten opzichte van het college, blijft het college de baas. Het college neemt een sturende rol in, terwijl de raad de kar behoort te trekken. Er blijkt geen duidelijke visie te bestaan ten aanzien van de kaderstellende en de controlerende rollen.

De positie van de raad ten opzichte het ambtelijk apparaat wordt bepaald door wantrouwen en een gebrek aan wederzijds begrip. Verder lijkt de dualisering weinig invloed te hebben gehad op het functioneren van de ambtelijke organisatie, behalve dan de introductie van een nieuwe speler, de griffier, die overigens zeer positief ontvangen is en wordt beschouwd als het meest positieve gevolg van de invoering van dualisme.

De positie van de raad ten opzichte van de burger blijft onveranderd. Dit wordt geweten aan de onverminderde vergaderdruk. Deze is niet afgenomen doordat de raad moeite heeft met het sturen op hoofdlijnen en blijft hangen in details.

Op basis van deze analyse zijn veertien knelpunten ten aanzien van de tien geformuleerde veronderstellingen geconstateerd.

1. De raadsleden hebben een kennisachterstand inzake financiën.
2. De presentatie van beleidsnota's brengt de raad en het college niet in de juiste duale positie.
3. De raad vertoont detaillistisch gedrag.
4. De raad heeft geen visie ten aanzien van de kaderstellende en controlerende rollen.
5. Het college is leidend bij de bepaling van de raadsagenda.
6. De wethouders zijn aanwezig bij raads- en fractievergaderingen.
7. De voorkeuren van het college zijn bepalend bij het nemen van beslissingen door de raad.
8. De raad heeft geen juiste visie ten aanzien van de actieve informatieplicht.
9. De informatievoorziening aan de raad is in onbalans.
10. De inbreng van de griffier versterkt niet de drie rollen van de raad.
11. De kwaliteit van de raadsvoorstellen brengt de raad en het college niet in de juiste duale positie.
12. Er is sprake van een wederzijds onbegrip tussen raad en ambtenaren.
13. Het dualiseringsproces heeft weinig invloed gekend op het ambtelijk apparaat.
14. De volksvertegenwoordigende rol van de raad is niet versterkt.

Deze knelpunten zijn 'op te lossen' c.q. te verbeteren met behulp van de suggesties gedaan bij de veertien knelpunten (zie de hoofdstukken 6, 7 en 8).

De aanbevelingen

In deze scriptie zijn niet alleen praktische aanbevelingen gedaan in de vorm van suggesties om knelpunten 'op te lossen' c.q. te verbeteren, maar er zijn ook drie algemene aanbevelingen gedaan:

1. Zorg voor een duidelijke rolverdeling.
2. Bevorder veranderingen in werkwijze, houding en gedrag.
3. Bewerkstellig een herstart van het dualiseringsproces.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Anno 2006 is het vier jaar geleden dat het dualiseringsproces van de Nederlandse gemeentes in gang is gezet. Om exact te zijn, 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur (Staatsblad 2002, 111 en 112) ingevoerd. Door de scheiding van bevoegdheden en posities van raad en college is het gemeentebestuur veranderd van een monistisch stelsel in een dualistisch stelsel. In de dualistische structuur hebben de gemeenteraad en het college ieder een eigen functie. Het doel hiervan is om de kwaliteit, de doeltreffendheid en de efficiëntie van gemeenten te verbeteren. Vanaf maart 2002 houdt het college zich bezig met bestuur en de raad stelt hiervoor de kaders, controleert het bestuur en vertegenwoordigt de burgers. De Wet dualisering gemeentebestuur is een verandering van een institutie, dat wil zeggen, een verandering van een structuur die wordt gebruikt om over overheidsbeleid te beslissen (Steunenberg 2001, pag. 7). Steunenberg (2001, pag. 7) en andere auteurs (Krasner 1988; Hendriks 1996) geven aan dat institutionele veranderingen veel discussie oproepen en vaak maar moeilijk realiseerbaar zijn. Binnen de gemeente Reimerswaal lijkt dit niet anders te zijn. In het aanlooptraject naar de invoering van het dualistische stelsel binnen het bestuur van de gemeente Reimerswaal, was de gemeenteraad negatief ten opzichte van de nieuwe wetgeving.¹ Zij koesterde geen warme gevoelens voor de invoering van het dualistische stelsel. Het was dat de gemeenteraadsleden geen keuze hadden, maar anders was alles bij het oude gebleven. Bij de invoering van het dualisme is dan ook door de raad aangegeven dat het dualisme op het 'Reimerswaalse' niveau ingevoerd zou moeten worden. Dus dat alles zoveel mogelijk hetzelfde zou blijven.

In februari 2002 heeft het ambtelijk apparaat van de gemeente Reimerswaal de nota 'Bestuurlijke vernieuwing in Reimerswaal: duellisme of dualisme' uit doen gaan naar de gemeenteraad. Daarin worden voorstellen gedaan tot invoering van het dualistische stelsel op het 'Reimerswaalse' niveau.

Het daarop volgende voorstel vanuit de griffiers is de notitie 'Een goede raad ... in 3 delen. Voorstellen voor het werken met een opinie-, thema- en besluitraad' (Gemeente Reimerswaal 2004). In de raadsvergadering van 16 december 2003 is een voorstel aan de orde geweest om te besluiten tot afschaffing van de vier raadscommissies en deze te vervangen door een opiniërende en een thematische raadsvergadering, naast de reguliere besluitvormende vergadering. De wijziging van de vergaderwijze is door de gemeenteraad beschouwd als een gevolg van de invoering van het dualisme². Bij de bespreking van dit voorstel in de raad bleek er behoefte te bestaan aan een meer concrete uitwerking van het beoogde functioneren van de hierboven opgesomde vergadervarianten. In de notitie is getracht om een zo concreet mogelijk beeld te schetsen van de wijze waarop aan de nieuwe structuur vorm gegeven zou kunnen worden. Het werken met de opinie- en de themaraad was voor de gemeente Reimerswaal een nieuw fenomeen. Er moest dus rekening gehouden worden met tussentijdse aanpassingen van de werkwijze indien ervaringen in de praktijk daar aanleiding toe zouden geven (Gemeente Reimerswaal 2004).

Deze twee notities samen hebben geleid tot de vraag vanuit de gemeenteraad om een evaluatie van de naar aanleiding van het dualisme ingevoerde werkprocessen van de raad, met name het drie-raden-stelsel. De griffier, de heer Jansen, is voornemens deze evaluatie in 2006 uit te voeren³.

Ook zal in 2006 de Quick Scan Dualisme uit worden gevoerd. De Quick Scan is een enquête-instrument en biedt een korte oriëntatie op de huidige situatie, als houvast voor verdere verbetering van duaal werken op het 'Reimerswaalse' niveau. Met de Quick Scan Dualisme kunnen raadsleden, collegeleden en de ambtelijke organisatie de eigen gemeentelijke praktijk rond bestuurlijke vernieuwing beoordelen⁴. De wil om een Quick Scan uit te voeren komt niet vanuit de Reimerswaalse gemeenteraad, maar vanuit de griffier en de burgemeester⁵.

De griffier van de gemeente Reimerswaal heeft aangegeven de evaluatie van de werkprocessen en de Quick Scan Dualisme als twee aparte trajecten te zien. Het is belangrijk dat de twee trajecten elkaars resultaten niet vertroebelen. Het onderzoek dat ten behoeve van deze scriptie heeft plaatsgevonden staat los van de twee andere onderzoeken.

Het is in eerste instantie de gemeenteraad welke heeft gevraagd om een evaluatie van de invoering van het dualisme binnen de gemeente Reimerswaal. Zijn belangrijkste motief is dat hij wil zien of de naar aanleiding van het dualisme nieuw ingevoerde

werkwijze met drie raden naar tevredenheid werkt. Het zijn voornamelijk de kleinere fracties die het gevoel hebben dat de nieuwe werkwijze negatieve gevolgen heeft gehad voor hun politieke macht⁶. Van de voormalige raadscommissies maakten ook niet-raadsleden deel uit. Deze commissies werden in dat verband ook wel eens aangeduid als kweekvijver voor toekomstige raadsleden. Bovendien bood dat systeem de mogelijkheid om gebruik te maken van deskundigheid van mensen uit de achterban van de diverse fracties. Tegen deze achtergrond was het van belang om ook in de themaraad en de opinieraad mogelijkheden te bieden voor een inbreng door niet-raadsleden. Uitgangspunt van het drie-raden-stelsel is dat alle raadsleden aan alle raadsvergaderingen deelnemen. Tijdens de themaraad en de opinieraad kan dan elke partij zich mede laten vertegenwoordigen door iemand die op de kandidatenlijst heeft gestaan voor de laatstgehouden raadsverkiezingen. Dat hoeft niet steeds dezelfde persoon te zijn en tijdens vergaderingen kunnen verschillende personen worden ingezet, bijvoorbeeld in verband met specifieke deskundigheid op een bepaald terrein. Als beperking geldt slechts dat per fractie niet meer dan één niet-raadslid per agendapunt aan de beraadslagingen kan deelnemen. Indien een niet-raadslid het woord wil voeren, dient één van de leden van de desbetreffende fractie op de publieke tribune plaats te nemen. Dit om te voorkomen dat een te groot aantal mensen aan de raadstafel wil plaats nemen. Per fractie dient vóór de vergadering aan de griffier te worden doorgegeven of zij gebruik wensen te maken van de mogelijkheid tot ondersteuning en zo ja, door wie en bij welk onderwerp (Gemeente Reimerswaal 2004). Deze beperkingen en het afschaffen van de presentiegelden onder de huidige Rijksregeling en Gemeentewet, geven de kleinere fracties het gevoel aan macht in te moeten boeten. Grotere fracties hebben namelijk de mogelijkheid om specialisten in de fractie op te nemen en kunnen zich zo beter uitspreken over specialistische onderwerpen. Andere motieven van de gemeenteraad om een evaluatie te vragen, zijn zeer divers en richten zich voornamelijk op de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraad.

Uit het oriënterende gesprek van 17 november 2005 is naar voren gekomen dat de gemeente graag inzicht wil hebben in de gevolgen van de invoering van het dualisme voor de diverse relaties van de gemeenteraad met de verschillende actoren binnen de gemeente. Het gaat hierbij om de relaties van de raad met het college, met het ambtelijk apparaat en met de Reimerswaalse burgers.

De gemeente Reimerswaal heeft dan ook gevraagd om deze wensen van de raad, het college en de organisatie mee te nemen en het onderzoek te richten op de verschillende posities van de gemeenteraad. Door het onderzoek hierop te richten, is een zo duidelijk mogelijk beeld geschetst van de gevolgen (en knelpunten als gevolg) van de invoering van het dualisme.

1.2 Centrale onderzoeksvraag

In deze paragraaf zijn doelstelling en vraagstelling van het onderzoek geformuleerd. Het is van belang dat de gemeente Reimerswaal inzicht krijgt in de stand van zaken van het dualiseringsproces binnen deze gemeente. Het inzichtelijk maken van knelpunten kan op die manier bijdragen aan het stimuleren van dualisering binnen deze gemeente.

De **doelstelling** van dit onderzoek is het in kaart brengen van de knelpunten die de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur tot gevolg heeft gehad voor de verschillende posities van de gemeenteraad binnen de gemeente Reimerswaal en welke verbeteringen hierin aan kunnen worden gebracht.

Het gemeentebestuur bestaat uit drie delen met elk eigen taken en verantwoordelijkheden: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, en de burgemeester. De gemeenteraad is de centrale actor binnen dit onderzoek. Het is de raad die in eerste instantie gevraagd heeft om een onderzoek naar de als gevolg van het dualisme ingevoerde werkprocessen, het drie-raden-stelsel. De raad heeft in zijn (dagelijks) functioneren te maken met onder andere het college van burgemeester en wethouders, en de burgemeester, het ambtelijk apparaat en de Reimerswaalse burgers.

Op verzoek van de gemeente Reimerswaal heeft deze scriptie tot doel de positie van de gemeenteraad ten opzichte van deze actoren te onderzoeken. Hoe waren deze posities voor en na 7 maart 2002 formeel en praktisch vormgegeven? Het is niet alleen de bedoeling van deze scriptie om de voortgang van het dualistische proces te beschrijven. Er is ook ruimte ingeruimd om een blik in de toekomst te werpen. Aan deze vragen moet dus nog één worden toegevoegd, namelijk: hoe kunnen deze posities in de toekomst vorm worden gegeven?

Op basis van de aanleiding en doelstelling van het onderzoek is in samenspraak met de heren Jansen en Marquinie⁷ van de gemeente Reimerswaal de [centrale onderzoeksvraag](#) als volgt geformuleerd:

In hoeverre leveren de gevolgen van de invoering van het dualisme knelpunten op voor de verschillende posities van de gemeenteraad binnen de gemeente Reimerswaal, en welke verbeteringen kunnen hierin worden aangebracht?

De volgende [deelvragen](#) zijn hieruit voortgekomen:

1. Hoe waren de verschillende posities van de Reimerswaalse gemeenteraad ingevuld voor 7 maart 2002?

Het antwoord op deze deelvraag geeft een kijkje in de keuken van de gemeente Reimerswaal van voor 7 maart 2002. Hoe was het monistische stelsel vormgegeven binnen de gemeente Reimerswaal? Was er sprake van zuiver monisme binnen de gemeente Reimerswaal? Welke posities nam de gemeenteraad in binnen de gemeente Reimerswaal?

Wat is een positie? Een positie heeft betrekking op de plaats of functie binnen een organisatie. Een positie kan macht met zich meebrengen, positionele macht (ook wel formele of legitieme macht genoemd). De positionele macht komt niet altijd overeen met de praktijk (Keuning 2000, pag. 14 en 457; Lievers & Lubberding 2001, pag. 127). Macht is 'de mogelijkheid het gedrag van anderen te beïnvloeden in overeenstemming met de eigen doeleinden van de actor.' (Dahl in Woerdman 2004, pag. 232).

2. Hoe zijn de verschillende posities van de Reimerswaalse gemeenteraad ingevuld in de periode 7 maart 2002 tot en met 7 maart 2006?

Het antwoord op deze deelvraag geeft ook een kijkje in de keuken van de gemeente Reimerswaal, maar dan de keuken in de periode 7 maart 2002 tot en met 7 maart 2006. Deze periode beslaat de eerste vier jaar van de Wet dualisering gemeentebestuur. Hoe is het dualistische stelsel vormgegeven binnen de gemeente Reimerswaal? Is er sprake van zuiver dualisme binnen de gemeente Reimerswaal? Welke posities neemt de gemeenteraad in binnen de gemeente Reimerswaal?

3. Welke knelpunten voor de verschillende posities van de Reimerswaalse gemeenteraad zijn ontstaan door de invoering van het dualisme?

Uit het verkennende gesprek van 17 november 2005 met de gemeente Reimerswaal is naar voren gekomen dat de gemeente nog zoekende is naar de juiste invulling van het dualisme. Dit blijkt ook uit de tekst van de aanleiding van het onderzoek. Het antwoord op deze deelvraag brengt de opgetreden knelpunten in de verschillende posities/relaties van de Reimerswaalse gemeenteraad in kaart. Volgens het woordenboek (Van Dale 1992, pag. 1470) is een knelpunt een 'plaats waar enig verloop, een ontwikkeling verhinderd wordt zich regelmatig voort te zetten'. Wanneer deze definitie wordt toegepast op de invoering van het dualistische stelsel in de gemeente Reimerswaal, vormt zich de volgende definitie: een knelpunt treedt op wanneer een structuurwijziging naar aanleiding van de invoering van het dualisme niet gevolgd wordt door de verwezenlijking van de daaraan gekoppelde veronderstelling(en) (zie hoofdstuk 4 voor de veronderstellingen).

4. Hoe zijn de geconstateerde knelpunten te begrijpen vanuit theorieën over institutionele statica en dynamica?

Bij het beantwoorden van deze deelvraag wordt getracht de praktische knelpunten te begrijpen vanuit de theorieën over institutionele statica en dynamica. De theorie wordt gebruikt als koepel in deze scriptie en zal dus meer op de achtergrond een rol spelen.

5. Welke verbeteringen kunnen worden aangebracht in de relaties binnen de verschillende posities van de Reimerswaalse gemeenteraad?

In deze deelvraag worden aanbevelingen gedaan om de knelpunten uit deelvraag 3 'op te lossen' danwel te verbeteren. Hiervoor worden de bevindingen uit de Reimerswaalse praktijk geconfronteerd met het theoretische kader. Hieruit moet blijken welke verbeteringen kunnen worden aangebracht in de relaties voortkomend uit de verschillende posities van de gemeenteraad binnen de gemeente Reimerswaal. Kijkend naar de definiëring van een knelpunt, volgt logisch de definitie van een verbetering

daaruit. Een verbetering vindt dan plaats wanneer structuurwijzigingen worden gevolgd door de daaraan gekoppelde veronderstelling(en).

1.3 Bestuurskundige relevantie

De auteurs Korringa en Van der Molen (2005, pag. 39) stellen dat de invoering van het dualistische stelsel veranderkundig gezien een structuurinterventie is geweest. Met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur is ingegrepen in de bestaande structuur en zijn de systemen en werkmethode aangepast. Deze ingrepen hebben tot doel gehad om veranderingen in het functioneren, de cultuur en de werkwijze van de lokale democratie te bevorderen. Deze veranderingen in het functioneren zijn in de wet minder expliciet benoemd dan de structuurwijzigingen (Berenschot 2004, pag. 49). Met andere woorden: de Wet dualisering gemeentebestuur beoogt een institutionele verandering te bewerkstelligen (hier wordt later in deze scriptie dieper op in gegaan). Volgens Steunenberg (2001, pag. 12) passen vragen over institutionele verandering bij uitstek bij de bestuurskundige discipline. Toonen in Steunenberg (2001, pag. 12) vat bestuurskunde op als 'de studie van institutionele arrangementen voor openbare dienstverlening'. Hiermee wordt de verwachting gewekt dat de bestuurskunde een pasklaar antwoord heeft op vragen met betrekking tot instituties en institutionele verandering. Steunenberg (2001, pag. 12) geeft aan dat niets minder waar is. De scriptie tracht dan ook met behulp van het werk van Hendriks (en dat van andere auteurs) ten aanzien van institutionele verandering een praktische bijdrage te leveren aan de vorming en vooral de toepassing van deze begrippen.

1.4 Theoretische oriëntatie en onderzoeksmethodiek

Voor de beantwoording van de centrale vraagstelling zijn verschillende begrippen en de relaties tussen deze begrippen van belang. Deze begrippen en de relaties er tussen zijn onderdeel van het theoretische kader. Een goed theoretisch kader is van belang voor het verdere onderzoek, omdat het de basis is waar men altijd op terug kan vallen. In de centrale vraagstelling wordt gevraagd naar de overgang van het monistische stelsel naar het dualistische stelsel en de gevolgen hiervan voor de posities van de raad binnen het gemeentelijk bestuur. In het theoretisch kader zijn de begrippen monisme en dualisme gedefinieerd en de posities van de raad voor en na 7 maart 2002 uitgewerkt. Over monisme en dualisme zijn inmiddels een heel aantal rapporten, artikelen en boeken verschenen (zie bronvermelding). Het betreft hier niet alleen studies en beschouwingen die in de aanloop naar en na inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn uitgebracht, zoals het rapport van de Staatscommissie, maar ook artikelen in vaktijdschriften als Binnenlands Bestuur en Bestuurskunde. Verder is er vanuit de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie een groot aantal handreikingen uitgebracht met praktische aanwijzingen voor bestuurders en raadsleden aangaande verschillende aspecten van dualisering. Ook is er een aantal empirische onderzoeken gedaan naar het functioneren van het lokaal bestuur en dualisering in de praktijk. Het betreft hier de drie jaarberichten die in opdracht van de Staatscommissie zijn verricht, het eindrapport van Berenschot (2004) 'Evaluatie van de wet dualisering', en evaluatierapporten van bijvoorbeeld de gemeentes Terneuzen, Haarlem en Veenendaal. Het theoretisch kader start met de definiëring en bespreking van de begrippen institutie statica en dynamica. Hier is uitgegaan van het werk van onder andere Hendriks (1996). In de vorige paragraaf is aangegeven dat de bestuurskunde nog geen pasklare theorieën heeft ten aanzien van (institutionele) weerstanden tegen (institutionele) veranderingen. Hendriks (1996) bespreekt in zijn proefschrift 'Beleid, Cultuur en Instituties. Het verhaal van twee steden.' de verschillende huidige inzichten ten aanzien van institutionele statica en dynamica. Van een selectie van deze inzichten is in deze scriptie gebruik gemaakt. Deze inzichten zullen als een 'koepel' over de scriptie dienen, en dus meer op de achtergrond en rol spelen.

Ten behoeve van het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen zijn in dit onderzoek een aantal stappen doorlopen. De eerste stap is het uitschrijven van een enquête onder de Reimerswaalse raadsleden uit de raadsperiode 2002-2006 van de gemeente Reimerswaal. In deze enquête zijn onder andere vragen gesteld over de posities het raadslid ten opzichte van het college, het ambtelijk apparaat en de burgers. De tweede stap was het verdiepen van de enquêteresultaten met behulp van het kwalitatieve interview. Als laatste en derde stap heeft een inhoudsanalyse van Reimerswaalse documenten plaatsgevonden, waarna de resultaten zijn verwerkt in de analyse.

1.5 Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk 'Inleiding' is de aanleiding van het onderzoek uiteengezet. Op basis van deze probleemanalyse is een doelstelling geformuleerd en de centrale onderzoeksvraag met bijbehorende deelvragen.

De hoofdstukken 2 tot en met 4 vormen het theoretische kader van deze scriptie. Dit theoretisch kader is gestructureerd om de complexe werkelijkheid (hoofdstukken 6 en 7) inzichtelijk te maken. Dit theoretisch kader dient als een structuur waarmee naar de empirie gekeken wordt. De definiëring en positionering (relaties tussen) van de begrippen hebben geresulteerd in een analysekader in paragraaf 4.6. In hoofdstuk 2 heeft de definiëring van de begrippen institutionele statica en dynamica plaatsgevonden. Met behulp van deze theorie is getracht te begrijpen hoe de geconstateerde knelpunten zijn ontstaan en hoe zij verbeterd kunnen worden. Hoofdstuk 3 'Van monisme naar dualisme' bevat een theoretische uiteenzetting van de relevante begrippen 'monisme' en 'dualisme'. Deze begrippen zijn van belang voor het onderscheiden van de verschillen in posities van de gemeenteraad voor en na 7 maart 2002. Het vierde hoofdstuk bevat dan ook een theoretische uiteenzetting van de posities van de gemeenteraad voor en na 7 maart 2002. De definiëring van deze posities is van belang voor het analyseren van de empirie.

In hoofdstuk 5 'Opzet van het onderzoek' is verantwoord op welke wijze het onderzoek is aangepakt.

De hoofdstukken 6 en 7 geven beide de onderzoeksresultaten weer in de Reimerswaalse context. Hoofdstuk 6 geeft procesmatig weer hoe Reimerswaal de overstap heeft gemaakt van monisme naar dualisme. In hoofdstuk 7 zijn de posities van de Reimerswaalse gemeenteraad van voor en na 7 maart 2002 uiteengezet.

Hoofdstuk 8 vormt het slothoofdstuk van deze scriptie. In dit hoofdstuk 8 vindt de beantwoording van de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag plaats en zijn aanbevelingen gedaan. Ook is hier gereflecteerd op het onderzoek.

2 Van institutionele statica naar institutionele dynamica

2.1 Inleiding

Uit de aanleiding tot het onderzoek lijkt naar voren te komen dat de Wet dualisering gemeentebestuur een verandering is die institutionele weerstand oproept binnen de gemeente Reimerswaal. Om dit vermoeden te kunnen onderzoeken wordt hieronder een algemene theorie ten aanzien van institutionele statica en dynamica uitgewerkt. Hierbij wordt begonnen bij de basis, de definiëring van het begrip 'institutie' en de vraag hoe instituties statisch worden (2.2). In paragraaf 2.3 wordt daarna gezien wat institutionele verandering inhoudt en op welke wijze instituties verandering faciliteren en beperken. Tot slot volgt in de vierde paragraaf een korte samenvatting van dit hoofdstuk.

2.2 Institutionele statica

Er is niet één manier is om tegen een institutie in de publieke sector aan te kijken. De institutionele werkelijkheid is multidimensionaal te noemen. Wanneer slechts een eenzijdig beeld wordt geschetst, gaat dit ten koste van de waarde van deze theorie ten aanzien van de werkelijkheid (Steunenberg 2001; Hendriks 1996). Daarom worden hieronder de visies van onder andere de auteurs als Krasner, March en Olsen kort weergegeven. Hendriks (1996, pag. 100) volgend worden zes visies van het begrip institutie besproken.

1. Instituties als ongeschreven norm

De eerste dimensie komt van March en Olsen (Hendriks 1996, pag. 98 e.v.). Zij zien een institutie als ingesloten 'logics of appropriateness'. Volgens Hendriks bedoelen zij hiermee dat actoren zich in keuzesituaties primair laten leiden door een gepastheidslogica ('logic of appropriateness'). Deze gepastheidslogica brengt met zich mee dat actoren zich voortdurend afvragen hoe zij geacht worden te handelen, gezien hun sociale positie en de bijbehorende rolverplichtingen en rolverwachtingen. De institutionele structuur geeft het gepaste gedrag, de ongeschreven norm weer. Met de tijd slijt deze institutionele structuur verder in de overtuigingen, de preferenties en de definiëring van belangen van de actoren binnen de institutionele structuur. Met de institutionele structuur worden instellingen en structuren van de staat bedoeld, bijvoorbeeld ministeries, provincies en gemeenten (Hendriks 1996, pag. 98 e.v.). Een voorbeeld van deze gepastheidslogica is dat een staatshoofd ceremoniële verplichtingen vervuld, omdat het een officiële verplichting is (Hague & Harrop 2004, pag. 76).

2. Instituties als vastgelegde regels en voorschriften.

Ostrom (Hendriks 1996, pag. 97 e.v.) geeft weer een andere dimensie aan het begrip institutie. In deze tweede dimensie gaat zij uit van instituties als regels en voorschriften (bijvoorbeeld procedures, reglementen en verordeningen) die de randvoorwaarden voor het gedrag aangeven, maar niet het gedrag zelf. Het gedrag wordt uiteindelijk bepaald door de individuele actoren die zich vergewissen van de mogelijkheden en beperkingen die de keuzesituatie hen biedt. Er zijn drie sets van factoren die deze mogelijkheden en beperkingen beïnvloeden, namelijk (1) institutionele arrangementen, (2) gebeurtenissen en omstandigheden en (3) kenmerken van de gemeenschap. De nummers 2 en 3 beïnvloeden wat actoren willen en kunnen. De normen en waarden vallen onder de kenmerken van de gemeenschap. Nummer 1, de institutionele arrangementen beïnvloeden wat actoren mogen en moeten. De institutionele arrangementen bestaan uit samenhangende complexen van voorschriften en regels (bijvoorbeeld bureaucratieën). Deze regels en voorschriften zijn in de eerste plaats procedureel van aard, zijn gekoppeld aan sociale en politieke posities, en geven aan welke handeling behoort tot welke situatie. De regels zijn opgesteld om orde en voorspelbaarheid te creëren (Hendriks 1996, pag. 97 e.v.).

3. Instituties als gewoontecultuur.

Als derde dimensie kunnen de inzichten van Jann en Richardson (Hendriks 1996, pag. 96 e.v.) genoemd worden. Zij zien instituties als ingesloten conventies, routines en stijlen. Zo spreekt Jann van een 'Verwaltungskultur'. Het gaat hier om een ingeburgerde stijl van opereren die een bestuursstelsel tentoonspreidt ten aanzien van alle haar toebedachte bestuurlijke

taken. Richardson verwijst met zijn aanverwante begrip 'policy style' naar de wijze waarop beleid wordt aangepakt. Is de benadering van beleidsvraagstukken pro-actief of reactief? Is er sprake van opgelegde of consensueel (overeengekomen) bepaalde beslissingen? Voorbeelden die bij deze visie genoemd kunnen worden zijn (politieke) gebruiken, tradities en gewoonten.

4. Instituties als gevestigde machten en vermogens.

Weaver en Rockman (Hendriks 1996, pag. 95) zien instituties als gevestigde machten en vermogens. Zij veronderstellen dat de constitutie de publieke besluitvorming in banen leidt en het beleidsvormend vermogen van een bestuursstelsel beïnvloedt. De nadruk ligt op het statutaire, organieke en grondwettelijke raamwerk. Besluitvormingsprocessen worden binnen dit raamwerk geplaatst en geduid. Deze visie uit zich in bijvoorbeeld statuten en wetgeving.

5. Instituties als inherente mogelijkheden en beperkingen.

Als vijfde visie noemt Hendriks het werk van Rhodes. In de analyse van Rhodes vormen bestuurlijke instituties het speelveld waarbinnen actoren en belangengroepen hun spel spelen. Dit institutionele speelveld kent een aantal grondregels die op strategische wijze gebruikt en veranderd worden. Voorbeelden van grondregels zijn de statelijke instellingen (bijvoorbeeld gemeenten) en de constitutionele verhoudingen (bijvoorbeeld de relatie van gemeente tot provincie en tot het rijk). Deze vormen de basis van de onofficiële netwerkstructuren die zich buiten het bestuurscentrum (bijvoorbeeld de gemeente) bevinden (Hendriks 1996, pag. 96).

6. Instituties als padafhankelijke keuzepatronen.

Tot slot wordt hier de zesde dimensie van het begrip institutie genoemd, namelijk padafhankelijkheid. Pierson (2000, pag. 252) stelt padafhankelijkheid gelijk met een (sociaal) proces dat zich laat kenmerken door positieve terugkoppeling. Dit proces versterkt zichzelf doordat de relatieve voordelen ten opzichte van andere activiteiten toenemen door de tijd. De geschiedenis doet ertoe. Op deze wijze vormt het proces van positieve terugkoppeling de basis voor verandering in een gelijke richting. Het is een proces dat zichzelf versterkt. Als er eenmaal een proces van positieve terugkoppeling in gang is gezet, is het stoppen ervan erg lastig en kostbaar. Dit is ook wel te typeren als 'lock in'. Een politiek voorbeeld is de Betuwelijn. Het blijkt geen rendabele investering te zijn, maar er is al zoveel geïnvesteerd dat het niet meer terug te draaien is.

Zes verschillende visies zijn hierboven weergegeven (zie ook tabel 2.1). Het richtpunt van al deze visies is een institutie als 'duurzaam stelsel van bestuurlijke instellingen, verhoudingen en arrangementen' (Hendriks 1996, pag. 100). Deze definiëring zal dan ook worden aangehouden in deze scriptie.

Institutionele statica
Ongeschreven normen
Vastgelegde regels en voorschriften
Gewoontecultuur
Gevestigde machten en vermogens
Inherente mogelijkheden en beperkingen
Padafhankelijke keuzepatronen

Tabel 2.1

Gebaseerd op figuur 4.1: voorlopig schema voor de institutionele verkenning in Hendriks 1996, pag. 100.

De kenmerken genoemd in tabel 2.1 dragen allen bij aan de institutionele statica. Het woordje 'duurzaam' staat dan ook centraal in de definitie van Hendriks (1996, pag. 100). Het kenmerk 'duurzaamheid' vestigt de aandacht op structuren die een vaste plaats innemen in het bestuurlijk leven. Het zijn organisatievormen die deel uit maken van een vooropgezet kader en een stabiliserende factor zijn. Indicatoren voor duurzaamheid zijn bijvoorbeeld wetten, statuten, organogrammen, schema's, procedures en werkafspraken (Hendriks 1996, pag. 101).

De kenmerken van de visies vier, vijf en zes dragen niet alleen bij aan de institutionele statica, ze geven ook de grenzen aan van de institutionele dynamica. Binnen de grenzen van de gevestigde machten en vermogens, de inherente mogelijkheden en

beperkingen, en op het gekozen pad is verandering mogelijk. Het zijn weliswaar kleine veranderingen die mogelijk zijn, maar binnen de statische grenzen is dynamiek mogelijk.

2.3 Institutionele dynamica

De duurzaamheid van instituties vestigt niet alleen de aandacht op structuren, maar is ook van invloed op veranderingen die binnen instituties plaatsvinden. Een institutionele verandering is een verandering van de structuur die wordt gebruikt om over overheidsbeleid te beslissen (Steunenberg 2001, pag. 7). Een institutionele verandering is complex en daardoor niet eenvoudig te verklaren. Volgens Thelen (2003) zijn er drie manieren waarop institutionele verandering vorm kan krijgen. De eerste is door 'institutional breakdown'. Dit is een (bewuste) afbraak van (een groep) instituties die al dan niet vervangen worden door anderen. De tweede manier is het heronderhandelen van een deel van een set instituties, zodat er nieuwe instituties ontstaan bovenop de oude (laag). Dit wordt 'institutional layering' genoemd. De derde en laatste manier is 'institutional conversion'. Hier krijgen bestaande instituties een nieuwe functie zodat ze voldoen aan veranderingen in de omgeving of bij nieuwe belangengroepen worden betrokken (Thelen 2003, pag. 225 e.v.). Hiermee is een complementair perspectief op Piersons model van positieve terugkoppeling c.q. padafhankelijkheid gegeven door ook te kijken naar transformatie.

Institutionele invloed op verandering

Toch gaat zo'n verandering niet zonder slag of stoot. Bestuurlijke instituties zijn duurzaam, en dus moeilijk te veranderen. Welke invloed hebben bestuurlijke instituties op veranderingen? Instituties zijn, Hendriks volgend (1996, pag. 111) niet allesbepalend, maar zeker niet onbelangrijk voor het verloop van het collectieve keuzeprocess. Externe omstandigheden moeten hierbij niet uit het oog verloren worden. Hendriks (1996, pag. 111) onderscheidt twee (hoofd-)vormen van institutionele invloed, namelijk vormende en faciliterende c.q. beperkende invloed. De vormende invloed van een institutie is volgens Hendriks (1996, pag. 118) het gevolg van institutionele patronen en verhoudingen in het bestuursstelsel (bijvoorbeeld een gemeente). Deze kennen een viertal vormen van vormende invloed op de wijze waarop actoren hun omgeving benaderen. 'Ze zetten actoren aan tot 'wishful thinking', tot het zien wat ze, vanuit hun specifieke rol en positie, willen zien (1). Ze stimuleren niet alleen selectieve percepties, maar ze bevorderen ook dat mensen hun voorkeuren aanpassen aan die percepties (2). Ze bewerkstellingen, onder bepaalde voorwaarden, dat actoren hun voorkeuren afstemmen op die van anderen (3), zoals ze ook hun percepties en overtuigingen op die van anderen afstemmen (4)' (Hendriks 1996, pag. 118). Samengevat kan gesteld worden dat bestuurlijke instituties beïnvloeden wat actoren zien, geloven, denken en prefereren.

De faciliterende c.q. beperkende invloed van een institutie is het gevolg van regels, verbindingen, barrières en interdependenties die van invloed zijn op het omschrijven en vormgeven van beleidsculturen (Hendriks 1996, pag. 111). Om het vermoeden te onderzoeken dat de Wet dualisering gemeentebestuur een verandering is die institutionele weerstand oproept binnen de gemeente Reimerswaal, wordt hier alleen de faciliterende c.q. beperkende institutionele invloed uitgewerkt. Met het reconstrueren van de faciliterende c.q. beperkende invloeden van instituties wordt getracht te begrijpen waarom instituties (de gemeente Reimerswaal) een (institutionele) verandering juist faciliteren of beperken. Hieronder worden in het kort drie benaderingen uitgewerkt die deze aspecten de faciliterende c.q. beperkende invloed van instituties blootleggen.

1. Het stromenmodel

Verandering komt voort uit een situatie van politieke opschudding die zorgt voor een 'window of opportunity', problemen die zich aandoen en oplossingen die zich voordoen. Dit zogenaamde stromenmodel veronderstelt dat de beleidsontwikkeling stil ligt, tenzij er koppelingen tussen de drie stromen problemen, oplossingen en participanten tot stand worden gebracht (Kingdon in Hendriks 1996, pag. 122 e.v.). Een 'window of opportunity' is pas aanwezig wanneer de participanten een probleem hebben en daarvoor ook een oplossing zien. Zonder één van de drie stromen is er ook geen 'window of opportunity'.

Conform de padafhankelijkheidstheorie is er een grote mate van toeval verbonden aan de wijze waarop deze ontwikkelingen samenhangen en elkaar versterken in het geval van verandering (Kingdon, 1995). Maar institutionele kanalen kunnen deze stromen ook in (de juiste) banen leiden en een bijdrage leveren aan de koppeling tussen de verschillende stromen. Een 'window of opportunity', een opening in het beleidsproces is vaak verbonden met institutionele patronen en regelmatigheden (Hendriks 1996, pag. 123). Een voorbeeld hiervan is de jaarlijkse begrotingscyclus van het rijk, maar ook van de gemeente. Met deze

cyclus is vastgesteld wanneer er 'onderhandeld' kan worden over de budgetten. Hiermee is een gelegenheid gecreëerd om de drie stromen met elkaar te koppelen; ook wel 'policy window' genoemd. Wanneer een actor op het juiste moment zijn eisen en wensen door het 'policy window' drukt, heeft de koppeling plaatsgevonden en kunnen budgetten verdeeld worden.

2. Het barrièremodel

Dit model veronderstelt dat de beleidsvorming voortgaat, tenzij het proces door barrières wordt tegengehouden. Het model zoekt de verklaring hiervoor ten dele in institutionele structuren en patronen, die grenzen stellen en blokkades opwerpen (Hendriks 1996, pag. 125). Bachrach en Baratz (Hendriks 1996, pag. 125 e.v.) gaan uit van vier elkaar opvolgende (institutionele) barrières voordat wensen in beleidsresultaten omgezet kunnen worden.

- **barrière 1:** In deze fase wordt een probleem nauwelijks als zodanig ervaren, en bestaat niet als zodanig. De omzetting van wensen in eisen kan geblokkeerd worden doordat politieke en maatschappelijke instituties voorkomen dat wensen krachtig naar buiten worden gebracht ('non-decision'). Een voorbeeld van deze eerste barrière is het milieubeleid van na de Tweede Wereldoorlog. Lange tijd hebben de overheersende waarden omtrent economische groei voorkomen dat de milieuproblematiek door het openbaar bestuur als problematisch werd ervaren.
- **barrière 2:** In deze fase is het probleem vooral een onderwerp van publiek debat, maar niet van politiek debat. Het is een publiek probleem, maar geen politiek probleem. Organisatorische procedures en gewoonten kunnen voorkomen dat de eis als beleidsissue geagendeerd wordt ('non-decision'). Deze barrière kan overkomen worden door het aandragen van oplossingen en alternatieven die het beoogde beleidseffect dichterbij dienen te brengen. Ook kan men het originele probleem onderbrengen in een thema dat wel een plaats op de agenda kan krijgen.
- **barrière 3:** In deze fase hebben politieke organen erkend dat er ten aanzien van het specifieke probleem een taak ligt voor besluitvorming door een gezaghebbend orgaan. Het agendapunt kan niet omgezet worden in een feitelijke beslissing door bestuurlijke verhoudingen en bestuurlijke spelregels die de besluitvorming frustreren. De politiek ziet geen oplossing voor het probleem. Voorbeelden van bestuurlijke spelregels zijn onder andere de besluitvormingsvorm, adviesprocedures en stemprocedures. Regels zijn opgesteld door mensen en niet neutraal. Ze kunnen dus worden gebruikt als barrière.
- **barrière 4:** Dit is de fase nadat het politieke besluit genomen is. Een beslissing kan niet geïmplementeerd worden door bestuurlijke verhoudingen en bestuurlijke spelregels, en de oplossing wordt hiermee dus gefrustreerd. Een voorbeeld hiervan is een van bovenaf opgelegde beslissing die op lokaal niveau wordt uitgevoerd en aangepast aan de eigen spelregels. Hierdoor kunnen beoogde effecten verloren gaan.

Enige vorm van kritiek moet nog geuit worden op dit model (Hendriks 1996, pag. 126). Bachrach en Baratz hebben hun gedachten over institutionele scheidslijnen en barrières geïncorporeerd in een fasenmodel van beleidsvorming. Het fasenmodel gaat er impliciet vanuit dat de fases elkaar opvolgen. In werkelijkheid lopen deze fases vaak parallel aan elkaar. Ook is het niet zo dat wanneer er geen barrières zijn het beleid automatisch gerealiseerd wordt. Er zijn altijd actoren en krachten nodig die de voortgang van het proces stimuleren en de nodige koppelingen leggen.

3. Macht en afhankelijkheid

Instituties kunnen argumenten en pleidooien van actoren geleiden via stromen en barrières, maar zij kunnen deze ook kracht bijzetten. Instituties kunnen middelen aandragen en afhankelijkheden creëren waarmee actoren hun voordeel kunnen doen. Hierbij kunnen twee visies onderscheiden worden (Hendriks 1996, pag. 127). Volgens de eerste is macht afhankelijk van hulpbronnen zoals juridische competenties, financiën, informatie. Een ongelijke verdeling van deze bronnen zorgt voor een ongelijke verdeling van macht (Hendriks 1996, pag. 127 e.v.).

De tweede visie stelt dat macht een subjectieve door de betrokkenen ervaren afhankelijkheidsrelatie is. In deze tweede visie worden hulpmiddelen (kennis ten aanzien van iemands verleden) strategisch ingezet tegen een ander (bijvoorbeeld een raadslid) om macht uit te oefenen. Dit is het tegenovergestelde van de eerste visie die macht ziet als een objectief, inventariseerbaar gegeven. Beide visies vullen elkaar aan, en zijn nodig voor een juist en volledig begrip van machtsverdeling binnen instituties (Hendriks 1996, pag. 128).

Volgens Rhodes moet hier de 'mobilization of bias' aan toe worden gevoegd. De bias is het geheel van 'systematische voorkeuren en overtuigingen. [...] Het institutioneel ensemble mobiliseert de bias (op zeer verschillende manieren) en de

gevolgen slaan neer bij de actoren die daar zo goed mogelijk mee om proberen te gaan' (Hendriks 1996, pag. 128). Een voorbeeld hiervan is het voorkomen dat bepaalde besluiten over politieke kwesties (waar conflicten over zouden kunnen bestaan) kunnen worden genomen. Het management heeft een zeer sterke positie om dit type van machtsuitoefening toe te passen, aangezien zij de agenda kan bepalen (agenda-setting). Het mobiliseren van bias verwijst naar het uitoefenen van macht door het bewust creëren van onmogelijkheden tot besluitvorming ('non-decision areas'), welke resulteren in het onderdrukken van latente of aanwezige oppositie tegen de belangen van 'decision maker'. Echter het uitoefenen van dit soort macht kan leiden tot weerstand, vooral in situaties waar betrokkenheid en participatie is beloofd⁸.

Met behulp van bovenstaande drie benaderingen kan getracht worden de faciliterende c.q. beperkende invloed van instituties te begrijpen. Het blijkt dat institutionele verandering wordt gereguleerd 'via regels en procedures en via kanalen en barrières' (Hendriks 1996, pag. 127). Ook creëren instituties machts- en afhankelijkheidsrelaties die verandering faciliteren c.q. beperken.

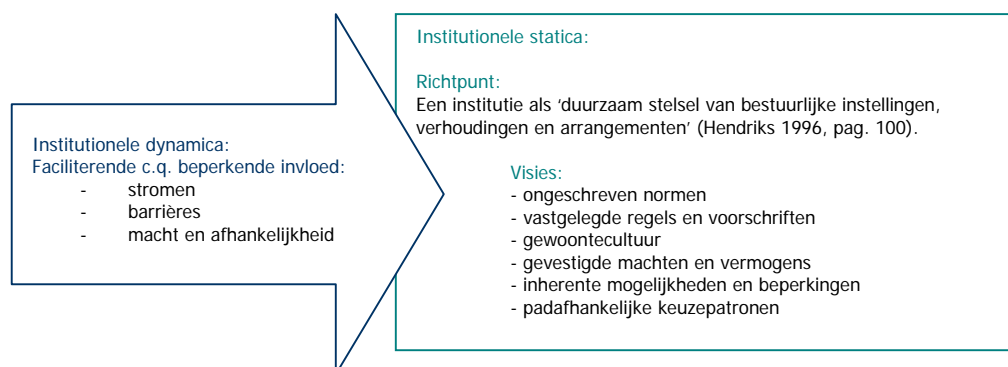
Institutionele dynamica
Stromen
Barrières
Macht en afhankelijkheid

Tabel 2.2

Van institutionele statica naar institutionele dynamica

Hendriks is na zijn proefschrift 'Beleid, Cultuur en Instituties. Het verhaal van twee steden.' uit 1996 verder gaan denken over instituties en verandering. Hij heeft in zijn oratie in 2005 ter gelegenheid van zijn inauguratie een op de Nederlandse situatie toegespitst veranderingsmodel uitgewerkt. Hendriks (2005) geeft aan dat uit de praktijk blijkt dat grote reorganisaties van bestuurlijke instituties pas decennia later effect krijgen. Het blijkt dat bij grote veranderingen men veel meer moet kijken naar en leren van ervaringen elders (bijvoorbeeld het buitenland of een andere gemeente) met democratische vernieuwing. Ook moet men veel meer kijken naar en leren van het verleden. Zo hebben Nederlandse bestuurlijke instituties naast nadelen ook langdurig bewezen voordelen. Er is reeds eerder in deze scriptie geconstateerd dat instituties zeer moeilijk te veranderen zijn. Daarom kan men beter een kleine bestuurlijke schoonmaak houden ('reinvention of tradition'), dan een extreme metamorfose geven. Bij 'reinvention of tradition' wordt met kleine, gerichte operaties kun op beperkte schaal geëxperimenteerd met creatieve combinaties van oud en nieuw, in plaats van overall ineens een nieuw systeem in te voeren. Dit is het herontdekken of hergebruiken van tradities op een eigentijdse manier.

Zoals gezegd is de weg van institutionele statica naar institutionele dynamica een moeilijke en complexe weg. Instituties zijn duurzaam en daardoor statisch van karakter. Dit heeft tot gevolg dat institutionele verandering weerstand oproept. Instituties faciliteren c.q. beperken deze verandering door stromen, barrières en macht en afhankelijkheid. Onderstaand figuur is een modelmatige weergave van deze relatie.



Figuur 2.3

In de voorgaande tekst zijn de begrippen institutionele statica en dynamica gedefinieerd. De definitie van een institutie als 'duurzaam stelsel van bestuurlijke instellingen, verhoudingen en arrangementen' (Hendriks 1996, pag. 100) geeft de institutionele statica weer. De indicering van dit begrip is terug te vinden in de tekst van paragraaf 2.2 en is samengevat in tabel 2.1. Dit is zoveel mogelijk in de tekst verduidelijkt aan de hand van voorbeelden uit de praktijk van alledag.

De definiëring van institutionele verandering als een verandering van de structuur die wordt gebruikt om over overheidsbeleid te beslissen (Steunenberg 2001, pag. 7), geeft de institutionele dynamica weer. De drie benaderingen genoemd in tabel 2.2 en uitgewerkt in de bovenstaande tekst, geeft de indicering van institutionele dynamica weer. Ook deze zijn weer zoveel als mogelijk verduidelijkt met praktijkvoorbeelden.

De kenmerken van de zes genoemde visies van institutionele statica en de drie benaderingen genoemd bij institutionele dynamica vinden hun toepassing in hoofdstuk 8 van deze scriptie. Ter operationalisering van de theorie zal deze als een raamwerk gelegd worden op de analyse die volgt uit het onderzoek in hoofdstuk 5. Er zal bekeken worden in hoeverre de theorie en de Reimerswaalse praktijk met elkaar overeenkomen. De kenmerken van institutionele statica zullen als theoretische basis fungeren van de knelpunten die optreden ten gevolge van de invoering van het dualistische stelsel. De kenmerken van institutionele dynamica vormen de theoretische basis van de suggesties die gedaan worden ter verbetering van de knelpunten.

2.4 Samenvatting

Er zijn verschillende visies ten aanzien van het begrip institutie. Er zijn zes visies ten aanzien van het begrip besproken. Het gaat hierbij om instituties als ongeschreven normen, als vastgelegde regels en voorschriften, als gewoontecultuur, als gevestigde machten en vermogens, als inherente mogelijkheden en beperkingen, en als padafhankelijke keuzepatronen. Het richtpunt van al deze visies is een institutie als een 'duurzaam stelsel van bestuurlijke instellingen, verhoudingen en arrangementen' (Hendriks 1996, pag. 100). Het woordje 'duurzaam' verklaart de statica van instituties. Dynamica van instituties is dan ook moeilijk te begrijpen. Er is niet één allesomvattende theorie ten aanzien van institutionele verandering en de weerstanden die deze op kan roepen. Met behulp van het werk van verschillende auteurs is gekeken naar de faciliterende c.q. beperkende invloed van instituties op (institutionele) verandering. Denk aan stromen, barrières en macht en afhankelijkheid.

3 Van monisme naar dualisme

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de begrippen institutionele statica en dynamica geïntroduceerd. In dit hoofdstuk wordt de institutionele verandering waar deze scriptie om draait besproken: de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. Er wordt aandacht besteed aan twee begrippen, monisme en dualisme. Wat is monisme (zie 2.2)? Is er ooit sprake geweest van een zuiver monistisch stelsel binnen het Nederlands gemeentelijk bestuur (zie 3.2)? Wat is dualisme (zie 3.3)? Waarom is 7 maart 2002 het dualisme ingevoerd (zie 3.3)? Hoe is dit traject verlopen (zie 3.3)? Dit zijn de vragen die achtereenvolgens beantwoord zullen worden.

Dit hoofdstuk vormt samen met de hoofdstukken 2 en 4 het theoretisch kader van deze scriptie. De kernbegrippen monisme en dualisme worden gedefinieerd met behulp van reeds verschenen rapporten, artikelen en boeken (zie bronvermelding). Het betreft hier een aantal studies en beschouwingen die in de aanloop naar en na inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn uitgebracht (zoals Staatscommissie dualisme en lokale democratie 2000). Ook zal gebruik worden gemaakt van bestuurskundige literatuur (zoals Derksen en Schaap 2004).

3.2 Monisme

Het begrip gemeente als lokale bestuurlijke eenheid dateert uit 1798. Het was de Staatsregeling des Bataafschen Volks van 1 mei 1798, waarin voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis sprake was van gemeenten in staatsrechtelijke zin. Met deze regeling verviel het bestaande verschil tussen steden en platteland. De rechten en bevoegdheden waren gelijk voor zowel de steden als het platteland. De lokale besturen werden administratieve onderdelen van de Bataafse Republiek. Met de Staatsregeling van 1801 kwam er verandering in de zuiver administratieve functie van gemeenten. Voor het eerst werd de lokale zelfstandigheid van gemeenten erkend. Nadat de Bataafse Republiek was vervangen door het Koninkrijk Holland, werd in 1807 de inrichting van gemeentelijke besturen vastgelegd, de eerste Gemeentewet. Het land werd verdeeld in departementen en kwartieren, en deze weer in gemeenten. De autonomie van de gemeenten werd wederom verkleind met de Franse Gemeentewet van 1811 waarmee een strenge centralisatie werd ingevoerd. De gemeenten werden weer administratieve, uitvoerende lichamen van het Rijk. Na de onafhankelijkheid van Nederland in 1813 ging men terug naar de situatie van voor 1795 met de aloude ambachtsheren, hun heerlijke rechten en heerlijkheden (Dölle & Elzinga 1999, Verkruijsen & Vis 1995). Met zijn grondwetsherziening van 1848 maakte Thorbecke (1798-1872) daar echter een einde aan en verving steden, districten en dorpen door één uniforme categorie gemeenten. In 1851 ontwierp hij een nieuwe Gemeentewet waarin de formele grondslagen van het Nederlandse gemeentelijke bestel zijn neergelegd. Deze zijn nadien slechts in beperkte mate gewijzigd. De gedecentraliseerde eenheidsstaat was geboren (Toonen 1987, pag. 4). Dit midden negentiende-eeuwse lokale bestuursstelsel van Thorbecke kenmerkte zich door een overwegend monistische inslag. De gemeenteraad was aan het hoofd van de gemeente geplaatst (art. 139 Grondwet 1848). Dit werd vormgegeven door de toedeling van de autonome verordenende en bestuursbevoegdheden aan de gemeenteraad (art. 140 Grondwet 1848). Het college van burgemeester en wethouders was midden negentiende eeuw niet meer dan een eerste commissie uit de gemeenteraad. Thorbecke ging in zijn vormgeving ervan uit dat de gemeentelijke taken autonoom van aard waren, en dus het resultaat waren van eigen gemeentelijk initiatief, zonder ingrijpen van hogere bestuurslagen. De taken in het kader van zelfbestuur (later medebewind genoemd) werden opgedragen aan het college. Het college was hierbij geen orgaan van het gemeentebestuur, maar een werktuig van het hogere gezag om rijkstaken te vervullen. De burgemeester werd midden negentiende eeuw vooral als vertegenwoordiger van de rijksoverheid gezien (Staatscommissie dualisme en lokale democratie 2000; Berenschot 2004)

Dit formeel monistische stelsel is 7 maart 2002 grondig gewijzigd. Het monistische stelsel is vervangen door een dualistisch stelsel (zie 2.3). Monisme staat voor fundamentele éénheid. Het Griekse woord 'monos' betekent letterlijk 'één' (Korringa & Van der Molen 2005, pag. 13). Wanneer dit wordt toegepast op de politiek, ontstaat de volgende definitie:

Er is sprake van **monisme** wanneer de legitimatie en het bevoegdheidszwaartepunt bij het ene orgaan ligt [de gemeenteraad], terwijl de positie van het andere bestuursorgaan [het college van burgemeester en wethouders] daarvan een afgeleide is: er is sprake van onderschikking. (Derksen & Schaap 2004, pag. 51)

Een zuiver monistisch Nederlands gemeentelijk bestel?

De verhouding tussen de raad en het college was volgens de Gemeentewet (1851 en gewijzigde gemeentewetten tot 2002) monistisch. Was dit in de praktijk ook het geval? Was het stelsel formeel zuiver monistisch? Dit zal, Elzinga (1998) volgend, vanuit zowel formeel als praktijkgericht oogpunt worden beschouwd.

Formeel monistisch?

Met de Grondwet van 1848 heeft het gemeentebestuur een monistische inslag gekregen, en dit is formeel altijd zo gebleven. In de Grondwet van 1848 wordt slechts één orgaan van het gemeentebestuur genoemd, de gemeenteraad. Op grond van artikel 139 Grondwet (1848) staat deze aan het hoofd van de gemeente. Artikel 140 Grondwet (1848) geeft de raad de autonomie over de regeling en het bestuur van de huishouding. De Grondwet van 1848 kende niet het college van burgemeester en wethouders; ook niet de burgemeester als ambt. De Grondwet (1848) spreekt slechts van de voorzitter van de raad.

Met de Gemeentewetten van 1851 en 1994 is deze situatie veranderd. De huidige Gemeentewet kent de actoren wethouders en de burgemeester en het bestuursorgaan het college van burgemeester en wethouders. In deze Gemeentewetten komt het dagelijks bestuur toe aan het college. Een formeel monistisch element is dat de raad volgens de wet het opperbestuur heeft bij autonome taken. Volgens de tekst van artikel 125 lid 1 Grondwet staat de gemeenteraad zelfs aan het hoofd van de gemeente. Een tweede monistische inslag is dat het college van burgemeester en wethouders als dagelijks bestuur de besluiten van de gemeenteraad uitvoert en hierover verantwoording verschuldigd is aan de raad. De wethouders worden door de gemeenteraad gekozen uit hun midden (Derksen & Schaap 2004; Verkruisen & Vis 1995; Dölle & Elzinga 1999).

De Gemeentewet kent ook formeel dualistische trekken in de verhouding tussen het college en de raad. Zo zijn in het kader van het medebewind door de wet bevoegdheden rechtstreeks aan het college en de burgemeester geattribueerd. Het gaat hier om bevoegdheden die niet zijn afgeleid van bevoegdheden van de raad. Het college is wel verantwoording verschuldigd over de uitvoering van deze taken aan de raad. In dat kader kan het college het vertrouwen van de raad verliezen en tot aftreden worden gedwongen. Een tweede formeel dualistisch element is de burgemeester die door de Kroon wordt benoemd en niet door de gemeenteraad kan worden ontslagen. De burgemeester heeft wel stemrecht binnen het college en is daarvan ook voorzitter (Derksen & Schaap 2004; Tops & Korsten 1998).

Men kan hier dus concluderen dat er formeel gezien (afgeleid uit de wetgeving) geen sprake was van zuiver monisme.

Monisme in de bestuurspraktijk?

De uitholling van de monistische verhoudingen binnen het gemeentebestuur worden onder andere door Dölle en Elzinga (1999) besproken in de juridische literatuur ten aanzien van het Nederlandse gemeenterecht. Het staatsrechtelijk primaat van de raad, zoals dat is vastgelegd in de Grondwet en de Gemeentewet, heeft in de loop der tijd een soms sterk formeel karakter gekregen. Het is niet zo dat de wetgever formele bevoegdheden van de raad heeft weggenomen of gelimiteerd, maar er is sprake van een materiële uitholling van het primaat van de raad. Men kan zeggen dat het monistische wettelijk model hand in hand gaat met de dualistische bestuurspraktijk. Er is sprake van een verschuiving van macht van raad naar college.

Er zijn verschillende factoren die hebben gezorgd voor de machtsverschuiving. Deze zullen hier even kort genoemd worden.

- **de groei van werkzaamheden van de gemeente.** Het rijk draagt steeds meer taken over aan de gemeente. Het gaat hierbij om taken die volgens de centrale overheid beter op het lokale niveau kunnen worden aangepakt (het subsidiariteitsbeginsel);
- **de uitholling van de autonomie van de gemeente door de financiële verhouding tot het rijk.** Het gaat hierbij om de zogenoemde 'gouden koorden' waarmee het rijk het gemeentelijk beleid tracht te sturen;
- **de professionalisering van het wethoudersambt tegenover het gemeenteraadslid als amateur.** De functie van wethouder is (zeker in de grotere gemeenten) een fulltime baan en hij heeft de beschikking over de ondersteuning door het ambtelijk apparaat. Dit zorgt ervoor dat het college bijna een monopoliepositie heeft bij de voorbereiding van raadsvoorstellen.

Het raadslid combineert zijn ambt met andere bezigheden en heeft geen ambtelijke deskundigheid ter ondersteuning bij zijn werkzaamheden. Dit komt niet ten goede aan de professionaliteit van het gemeenteraadslid.
(Dölle & Elzinga 1999, pag. 93 e.v.)

Volgens de Gemeentewet (1994) was de verhouding tussen de raad en het college monistisch. Was dit in de praktijk ook het geval? Was het stelsel formeel zuiver monistisch? Op beide vragen kan met 'nee' geantwoord worden. De wetgever heeft het bestuurlijk stelsel monistische en dualistische trekken meegegeven. De bestuurspraktijk was ook meer dualistisch dan monistisch te noemen.

3.3 Dualisme

7 maart 2002 is de Wet Dualisering Gemeentebestuur (Staatsblad 2002, 111 en 112) ingevoerd. Hierdoor is het zogenoemde formele monistische stelsel met dualistische trekken komen te vervallen. Dualisme is de leer van twee tegenover of onafhankelijk naast elkaar staande beginselen. Het Griekse woord 'duas' betekent letterlijk 'twee' (Korringa & Van der Molen 2005, pag. 14). Toegepast op de politiek, en met name de lokale politiek, wordt de volgende definitie gegeven:

Er sprake van een dualistische verhouding tussen twee bestuursorganen als ze allebei eigen, originele bevoegdheden bezitten. Van een formele dominantie van het ene over het andere orgaan is hier geen sprake: het gaat om nevenschikking. In geval van monisme ontleent het 'dagelijks bestuur' zijn bestuurstaken aan het 'algemeen bestuur', bij dualisme hebben beide bestuursorganen eigen taken. (Derksen & Schaap 2004, pag. 51)

Van monisme naar dualisme

In november 1997 heeft op verzoek van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Dijkstal de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) het advies 'Op de grens van monisme en dualisme' uitgebracht. De aanleiding voor dit advies was de motie-Te Veldhuis (Kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 136) waarin de regering werd gevraagd alle pro's en contra's van monisme en dualisme op provinciaal en gemeentelijk niveau te inventariseren. Het advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft duidelijk gemaakt dat het formele monistische provinciaal en gemeentelijk bestel door de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen niet meer in die hoedanigheid bestond en kon bestaan. Bovendien waren verschillende politieke partijen inmiddels van mening dat de ontwikkeling in dualistische richting van de bestuurspraktijk nu ook omgezet moest worden in een dualistisch bestuursmodel. In het regeerakkoord Kok II (1998) werd vastgelegd dat er een Staatscommissie zou komen die voor 1 januari 2000 een advies zou uitbrengen over de wijze waarop de dualisering van het lokale bestel vormgegeven zou kunnen worden. Hierin zouden ook de juridische aspecten en overige consequenties in mee worden genomen. Daarbij zou bovendien aandacht worden geschonken aan hoe de eventuele invoering van de gekozen burgemeester zich zou verhouden tot het dualisme en welke juridische en andere consequenties daaraan verbonden zouden zijn, en de combinatie of spreiding van de verkiezingen van burgemeester en gemeenteraad.

Bij koninklijk besluit van 30 september 1998 is de Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' opgericht. Deze stond onder voorzitterschap van professor doktor D.J. Elzinga. De Staatscommissie is ingesteld om tot een integrale benadering te komen ten aanzien van wenselijk geachte wijzigingen in de inrichting van het gemeentelijk bestel.

De Staatscommissie is niet gevraagd of verdergaande dualisering van het gemeentelijk bestuur moest worden ingevoerd. Dit stond al vast. Wel is de commissie Elzinga gevraagd hoe dualisering van het lokaal bestuur moest worden vormgegeven. De Staatscommissie heeft een breed onderzoek laten uitvoeren naar de gemeentelijke en provinciale bestuurspraktijk en op basis daarvan heeft zij haar aanbevelingen gedaan.

Het advies van de Staatscommissie is op 13 januari 2000 uitgebracht. Op basis van dit advies heeft de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties De Vries een wetsvoorstel gemaakt waarin alle elementen van het duale bestuursmodel werden uitgewerkt. Het wetgevingstraject is gestart met een kabinetsstandpunt waarin het kabinet heeft aangegeven dat zij veel waardering had voor het rapport van de Staatscommissie Elzinga en voornemens was om dit advies om te zetten in wetgeving. Ook heeft de wetgever in navolging van de Staatscommissie een probleemanalyse gemaakt voorafgaand

aan de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. Deze 'komt er op neer dat de monistische verhoudingen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders te zeer vervlochten zijn en de verantwoordelijkheidsverdeling in de dagelijkse praktijk diffuus en onduidelijk is.' (Berenschot 2004, pag. 14) Vervolgens is er een voorontwerp van de wet gemaakt. Hierop hebben alle relevante belangengroeperingen, zoals de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Kiesraad kunnen reageren. Tegelijkertijd is een voorlichtingscampagne en/of cultuurveranderingstraject van start gegaan met de naam 'de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie'. 15 november 2000 is het voorontwerp van de Wet Dualisering Gemeentebestuur aangeboden aan de Tweede Kamer. 20 september 2001 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel aanvaard en op 26 februari 2002 heeft de Eerste Kamer met het voorstel ingestemd. Hiermee zijn minister De Vries en het parlement erin geslaagd om nog voor de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 alle stappen te zetten die ervoor nodig zijn het wetsvoorstel tot wet te laten worden. Vanaf 7 maart 2002 is de Wet Dualisering Gemeentebestuur een feit (Staatsblad 2002, 111 en 112).

Wet dualisering gemeentebestuur

De kern van de Wet dualisering gemeentebestuur is de ontvlechting van de positie van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders door een scheiding aan te brengen in hun posities (samenstelling), functies en bevoegdheden. Met de invoering van de wet zijn het raadslidmaatschap en het wethouderschap onverenigbaar. De bestuursbevoegdheden worden bij het college ondergebracht. De autonome bestuursbevoegdheden die krachtens de Grondwet aan de gemeenteraad toebehoren zijn hiervan uitgezonderd. Door codificatie en de uitbreiding van zijn bevoegdheden worden de verordenende en de controlerende bevoegdheden van de gemeenteraad versterkt. Ook de invoering van een gemeentelijke rekenkamer versterkt de controlerende rol van de raad. Bovendien is met de invoering van het dualisme de eigenstandigheid van de burgemeester versterkt (Berenschot 2004).

Op basis van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur kunnen de volgende doelen van de Wet dualisering gemeentebestuur worden weergegeven:

- De aanpassing van de gemeentewet aan de gegroeide bestuurspraktijk.
- De verduidelijking van de rollenscheiding tussen het dagelijks bestuur en de controle op het dagelijks bestuur.
- De versterking van de eenheid van het beleid van het college van burgemeester en wethouders.
- De versterking van de positie van de politieke partijen in de lokale democratie.

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

- Het herstel van de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum.
- Het herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad.
- De versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger.

(Berenschot 2004, pag. 16)

3.4 Samenvatting

De Wet dualisering gemeentebestuur is een van bovenaf opgelegde structuurverandering van het lokale bestuur met als doel een cultuurverandering te bewerkstelligen. 7 maart 2002 is het formeel monistische stelsel grondig gewijzigd. Het monistische stelsel is vervangen door een dualistisch stelsel. Was er voor 7 maart 2002 sprake van een zuiver monistisch stelsel? Het antwoord hierop is 'nee'. De wetgever heeft het bestuurlijk stelsel monistisch en dualistische trekken meegegeven. De bestuurspraktijk was ook meer dualistisch dan monistisch te noemen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de monistische verhoudingen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders te zeer vervlochten waren en de verantwoordelijkheidsverdeling in de dagelijkse praktijk diffuus en onduidelijk was. De oplossing kon volgens de Rob, de Staatscommissie en het kabinet Kok II gevonden worden in de Wet Dualisering Gemeentebestuur. De kern van de Wet dualisering gemeentebestuur is de ontvlechting van de positie van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders door een scheiding aan te brengen in hun posities (samenstelling), functies en bevoegdheden.

4 De posities van de gemeenteraad voor en na 7 maart 2002

4.1 Inleiding

Het gemeentelijk bestuur kent drie bestuursorganen: gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Hier gaan we in op de verschillende posities van de gemeenteraad binnen de gemeente voor en na 7 maart 2002. Het gaat hierbij om de posities van de raad geformuleerd in hoofdstuk 1, namelijk:

- de positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders, en de burgemeester,
- de positie van de gemeenteraad ten opzichte van het ambtelijk apparaat,
- de positie van de gemeenteraad ten opzichte van de burgers.

De Wet dualisering gemeentebestuur heeft verschillende formele structuurwijzigingen met zich meegebracht. Deze structuurwijzigingen zijn ´[...] mede bedoeld [...] als hefboom om veranderingen in het functioneren, de cultuur en de werkwijze van de lokale democratie te bevorderen. Deze veranderingen in het functioneren zijn in de wet minder expliciet benoemd dan de structuurwijzigingen´ (Berenschot 2004, pag. 49). Op basis van deze formele structuurwijzigingen en reeds plaatsgevonden onderzoeken/evaluaties (zie Leemhuis-Stout 2004, Berenschot 2004 en de drie jaarberichten van de Begeleidingscommissie) worden veronderstellingen geformuleerd. Deze veronderstellingen worden getoetst aan de hand van indicatoren. Willemse (2001, pag. 33) geeft aan dat het werken met veronderstellingen een aantal voordelen heeft. Wie stukken leest over monisme en dualisme ziet een grote verscheidenheid aan opvattingen. Sommige opvattingen zijn strijdig met elkaar, andere richten zich op verschillende facetten of actoren. De uitgangspunten die bij de oordeelsvorming zijn gehanteerd variëren en de mate waarin auteurs zich baseren op empirisch onderzoek verschilt sterk. De één komt tot zijn ideeën na langdurige en intensieve analyses, de ander beperkt zich tot enkele kwantitatieve grootheden. Veronderstellingen die een weergave zijn van de uiteindelijk getrokken conclusies, zijn een geschikt middel om overzicht en structuur in het debat aan te brengen. Een tweede voordeel is dat veronderstellingen eenvoudig en direct te relateren zijn aan de resultaten van het empirisch onderzoek in de gemeente Reimerswaal waarover verderop in deze scriptie wordt gerapporteerd. Zij zijn met behulp van indicatoren te toetsen waardoor het relatief gemakkelijk te bepalen is in welke mate welke elementen van de discussie empirische geldigheid hebben. Deze indicatoren zijn opgesteld op basis van de in dit hoofdstuk geformuleerde theorie.

Dit hoofdstuk heeft de volgende opbouw: paragraaf 4.2 gaat in op de taken en bevoegdheden van de gemeenteraad. De paragrafen 4.3 tot en met 4.5 gaan in op de verschillende posities van de gemeenteraad ten opzichte van het college en de burgemeester, het ambtelijk apparaat en de burgers voor en na 7 maart 2002. Hoe zijn deze posities formeel vormgegeven? Hoe functioneren deze posities in de praktijk? Welke verschillen zijn in deze posities opgetreden wanneer deze voor en na 7 maart 2002 met elkaar worden vergeleken? In paragraaf 4.6 komen de hoofdlijnen van dit en het voorgaande hoofdstuk samen in het analysekader en de operationalisering van de deelvragen.

Zoals eerder aangegeven vormen de hoofdstukken 2 tot en met 4 het theoretisch kader van deze scriptie. Voor de formele definiëring van de verschillende posities van de gemeenteraad wordt onder andere gebruik gemaakt van literatuur van Korsten en Tops (1998). Verder is er reeds een aantal empirische onderzoeken gedaan naar het functioneren van het lokaal bestuur en dualisering in de praktijk. Het betreft hier de drie jaarberichten (zie bronvermelding) die in opdracht van de Staatscommissie zijn verricht, het eindrapport van Berenschot (2004) ´Evaluatie van de wet dualisering´ en het rapport van Leemhuis-Stout (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, 2004). Deze literatuur en rapporten liggen aan de basis van dit hoofdstuk.

4.2 De gemeenteraad voor en na 7 maart 2002

Het profiel

De gemeenteraad is een groep van gekozen volksvertegenwoordigers binnen de gemeente (art. 7 Gemeentewet 2002) en wordt voor een periode van vier jaar direct gekozen. De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente (art. 125 lid 1 Grondwet). Volgens het eerste jaarbericht (Begeleidingscommissie 2003, pag. 26) hebben raadsleden hier geen moeite mee. Eén van de doelen van de Wet dualisering gemeentebestuur is dan ook het herstel van de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum (zie doelen dualisme bij 3.3). De onafhankelijke positie van de raad ten opzichte van het college wordt enthousiast begroet.

De gemeenteraad controleert het gemeentebestuur, het college. De gemeenteraad wordt voorgezeten door de burgemeester (art. 9 Gemeentewet 2002). Dit is allemaal niet veranderd met de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur (Staatsblad 2002, 111 en 112). Toch is er formeel gezien genoeg veranderd. Zo zijn de posities van het raadslid en de wethouder ontvlecht (zie 4.3) en is er sprake van een concentratie van de bestuursbevoegdheden bij het college (zie 4.3) en van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden bij de raad.

Met de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur heeft de raad drie rollen gekregen: een volksvertegenwoordigende, een kaderstellende en een controlerende rol.

De volksvertegenwoordigende rol

In zijn volksvertegenwoordigende rol houdt de gemeenteraad zicht op de lokale gemeenschap en de gevoelens en opvattingen van burgers. De raad signaleert problemen, onderkent beleidsmogelijkheden en onderhoudt contacten met maatschappelijke organisaties⁹. De raad is het enige democratisch gekozen orgaan binnen de gemeente en is nu volwaardig controleur van het college en heeft daartoe specifieke wettelijke bevoegdheden gekregen. Om deze rol te kunnen waarmaken en om het mogelijk te maken dat de gemeenteraad van tevoren de kaders voor het beleid kan vaststellen, zijn de controlerende, regelgevende en budgettaire bevoegdheden van de raad versterkt. Op de volksvertegenwoordigende rol wordt in paragraaf 4.5 dieper ingegaan wanneer gesproken wordt over de positie van de gemeenteraad ten opzichte van burgers.

De kaderstellende rol

De kaderstellende rol veronderstelt dat de raad van tevoren vaststelt wat de doelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten moeten zijn van bepaald beleid. Het college zorgt voor de uitvoering van het beleid binnen deze kaders (*veronderstelling 1*). Alleen als de kaders goed zijn, kan de raad achteraf beoordelen of het college de doelstellingen en effecten heeft bereikt¹⁰. Een indicering hiervoor is dat de raad het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld normeert waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Kaderstelling is daarmee een opdrachtformulering. De kaders die de raad stelt, zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt (Vernieuwingimpuls Dualisme en lokale democratie 2004). Twee andere indicaties zijn dat de raad richting aan inhoud van beleid en beleidsprocessen geeft op hoofdlijnen, en dat beleid en kaders met elkaar overeen komen.

De kaderstellende rol vindt plaats via het verordeningrecht en het budgetrecht. Dit zijn belangrijke bevoegdheden waarover de raad al van oudsher beschikt. Elke gemeente heeft de mogelijkheid om binnen de kaders van de nationale wetgeving eigen regels te maken. Een verzameling van regels op één gebied heet een verordening. De gemeentelijke wetgeving strekt zich uit over alle terreinen van gemeentelijk beleid (Korringa & Van der Molen 2005, pag. 22). Het budgetrecht bevat sinds 7 maart 2002 het nieuwe element programmabegroting. Door de programmabegroting vast te stellen, bepaalt de raad aan welke politieke programmapunten hoeveel geld besteed moet worden. Dit budgetrecht is belangrijk, omdat in een begroting de ruimte voor de gewenste beleidsinitiatieven gevonden moet worden (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004, pag. 11)..

De controlerende rol

De controlerende rol van de raad hangt nauw samen met de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Het college van burgemeester en wethouders moet verantwoording afleggen aan de gemeenteraad en de raad kan daar consequenties aan

verbinden¹¹. Er wordt verondersteld dat in het kader van de controlerende rol het college verantwoording aflegt aan de raad over de uitvoering van taken ([veronderstelling 2](#)) (Berenschot 2004, pag. 133). Dit blijkt doordat de raad tussentijds vraagt om zich te laten informeren over politiek relevante zaken van het collegebeleid. Zo kan de raad de vinger aan de pols houden of het college binnen de vastgestelde kaders opereert. Een tweede indicatie is dat het college uit eigen beweging verantwoording aflegt aan de raad. Dus zonder tussenkomst van de raad of andere organen als een rekenkamer.

Voor de controlerende rol heeft de raad twee nieuwe bevoegdheden gekregen en één nieuw orgaan. Dit is het recht op ambtelijke bijstand (zie 4.4) en het recht van onderzoek¹² naar het beleid van het college (Korringa & Van der Molen 2005, pag. 22) en de rekenkamer (zie volgende alinea). Ook is de controlerende rol versterkt met de wettelijke verankering van het interpellatierecht¹³, het vragenrecht¹⁴, en het recht van initiatief¹⁵. Voor een deel lagen ook deze instrumenten al vast in de wet en anders wel in lokale reglementen. In wisselende mate is met deze instrumenten dan ook al ervaring opgedaan (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004, pag. 11). Ook kunnen raadsleden moties¹⁶ indienen.

De rekenkamer

De rekenkamer is een nieuw bestuursorgaan binnen de Nederlandse gemeente. Brederveld (2002) benadrukt dat dit met enige nuance bekeken moet worden. De eerste gemeentelijke rekenkamer werd in 1996 in Delft ingesteld. Landelijke invoering volgde vanaf 7 maart 2002 in het kader van het dualisme. Een gemeentelijke rekenkamer bestaat uit één of meer leden die voor zes jaar worden benoemd door de gemeenteraad (art. 81b en 81c Gemeentewet 2002). De regels voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie worden bij verordening door de raad vastgesteld.

Met de invoering van de gemeentelijke rekenkamer wordt verondersteld de controlerende bevoegdheid van de raad te versterken ([veronderstelling 3](#)). De indicering hiervoor is dat de rekenkamer onderzoek doet naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid (art. 182 Gemeentewet 2002). In 2006 dient elke gemeente dergelijk onderzoek uit te kunnen voeren, hetzij door een eigen rekenkamer, hetzij in samenwerking met andere gemeenten (TK 2000-2001, 27 751, nr. 6). De versteviging van de controletaak door de rekenkamer blijkt ook uit de onafhankelijkheid van de kamer. Een derde indicatie hiervoor blijkt wanneer de rekenkamer op eigen initiatief of op verzoek van de raad onderzoek uitvoert.

In de rekenkamerfunctie kunnen ook raadsleden en collegeleden de controlerende functie op zich nemen (art. 81o Gemeentewet 2002). Volgens Lok (2002) is dit een verzwakking van de controlerende functie van de raad en riekt dit naar belangenverstremgeling. Men kan zichzelf niet controleren.

Aangezien de rekenkamer pas sinds 1 januari 2006 verplicht is, is er weinig evaluatiemateriaal te vinden over het functioneren van dit nieuwe bestuursorgaan. Berenschot (2004, pag. 41 e.v.) heeft wel reeds onderzoek gedaan naar de introductie van dit orgaan. Ongeveer driekwart van de gemeenten had anno 2004 nog geen rekenkamerfunctie. Opvallend is dat kleinere gemeenten aanzienlijk minder vaak een rekenkamerfunctie hebben ingericht. Wat verder opvalt, is dat bij alle gemeenten de neiging bestaat naar meer onafhankelijkheid door ook externe leden te benoemen. Deze trend lijkt zich als eerste voor te doen in de grotere gemeenten.

Het blijkt dat bij veel gemeenten er nog onduidelijkheid heerst over de invulling van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden. 'Te vaak blijkt dat de kaderstellende rol wordt gevoeld als 'het zelf opstellen van kaders', in plaats van het (al dan niet gewijzigd) vaststellen van kaders die in de regel door het college zijn voorbereid conform zijn wettelijke opdracht tot het voorbereiden van beslissingen van de raad'. Ook blijkt uit dit evaluatierapport dat de kwaliteit van kaderstelling en controle niet is toegenomen sinds 7 maart 2002. Deze wordt in het algemeen als onveranderd beschouwd. Wethouders en gemeentesecretarissen geven zelfs aan dat de kwaliteit van kaderstelling en sturing is afgenomen. Het is duidelijk dat de raad nog aan het worstelen is met de nieuwe rol (bestuur op hoofdlijnen en controle van beleid). De nieuwe bestuurlijke verhoudingen op lokaal niveau zijn nog onvoldoende helder.

Er wordt verondersteld dat de kaderstellende en de controlerende rollen van de raad ten opzichte van het college worden versterkt door het zelfstandig positioneren van raad en college ([veronderstelling 4](#)) (Berenschot 2004, pag. 107). De versteviging van deze rollen kan blijken uit het gebruik van het bovenstaande duale instrumentarium dat de raad heeft gekregen om zijn rollen te versterken. Hierbij wordt aangenomen dat naarmate de raad meer gebruik maakt van deze

instrumenten, deze meer dualistisch functioneert. Een tweede indicatie is het op eigen initiatief vaststellen van de raadsagenda door de agendacommissie. Deze commissie of presidium wordt hieronder besproken.

Het presidium

Het presidium, ook wel een agendacommissie genoemd, kan worden aangesteld om de agenda's van raadsvergaderingen en commissievergaderingen vast te stellen. Van de agendacommissie zijn veelal de fractievoorzitters of commissievoorzitters lid. Ook de burgemeester vaak lid, maar hij heeft niet altijd stemrecht. Ter ondersteuning zijn de griffier en soms ook de gemeentesecretaris aanwezig bij het presidium. Het raadsprogramma en/of collegeprogramma¹⁷ vormen de basis voor de agenda van raad en college. Daarvoor worden de programma's eerst vertaald naar een (programma-)begroting¹⁸. Door voorstellen van individuele raadsleden of fracties, inwoners of organisaties kan de agenda tussentijds worden bijgesteld. De planning-en-controlcyclus¹⁹ helpt raad en college bij kaderstelling, bestuur en evaluatie (Korringa & Van der Molen 2005, pag. 23).

4.3 De positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester

In deze paragraaf wordt de positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college en de burgemeester besproken. De burgemeester is een bijzonder bestuursorgaan, en wordt om die reden in een aparte paragraaf 4.3.1 uiteengezet. De positie van de raad ten opzichte van het college met daarin de wethouders worden hieronder uitgelicht.

Het profiel

Het college van burgemeester en wethouders vormt het dagelijks bestuur van een Nederlandse gemeente. Het college maakt deel uit van het gemeentebestuur (art. 125 lid 1 Grondwet). Het college bestaat uit een burgemeester, die tevens voorzitter is (art. 34 lid 2 Gemeentewet 2002) en tenminste twee wethouders. De wethouder wordt aangesteld voor vier jaar (art. 37 j° 42 Gemeentewet 1994). De gemeenteraad kan één of meer wethouders ontslag verlenen, wanneer zij het vertrouwen van de raad niet meer bezitten (art. 49 Gemeentewet 1994). Vanaf 7 maart 2002 is de termijn voor de vorming van een nieuw college niet langer bepalend voor de termijn tussen de verkiezing van de gemeenteraad en de eerste samenkomst van de nieuwgekozen raad. De Gemeentewet stelt geen termijn waarbinnen de collegevorming afgerond moet zijn (art. 37 en 38 Gemeentewet 2002).

De positie van raadslid en wethouder ontvlecht

Voor 7 maart 2002 bestond de gemeenteraad uit raadsleden en werden de wethouders door en uit de raad gekozen en behoorden deze dus ook tot de gemeenteraad. Alleen de raadsleden hadden stemrecht. Dit hield in dat ook de wethouders aan de stemming deelnamen, met als gevolg dat wethouders over eigen voorstellen mochten meestemmen en hun eigen werk controleerden. Met de invoering van het dualisme is het wethouderschap onverenigbaar verklaard met het raadslidmaatschap (art. 13 lid 1 en 36b lid 1 Gemeentewet 2002). Er is een verbod voor wethouders (en de burgemeester) om lid van raadscommissies te zijn (art. 82 lid 2 Gemeentewet 2002) en er is bovendien een verbod voor collegeleden om lid te zijn van bestuurscommissie en andere commissies die door de raad zijn ingesteld en omgekeerd (art. 83 lid 2 en 84 lid 2 Gemeentewet 2002). Met deze wetsartikelen zijn het raadslidmaatschap en het wethouderschap ontvlecht. Het uit elkaar trekken van beide functies moet tot een aanzienlijke verduidelijking van de rollen van zowel het raadslid als de wethouder leiden (zie doelen dualisme bij 3.3).

De ont koppeling van het wethouderschap en het raadslidmaatschap maakt het voor de gemeenteraad mogelijk om personen van buiten de raad tot wethouder te benoemen. De benoemingsvereisten zijn in principe dezelfde als voor raadsleden (art. 36a lid 1 Gemeentewet 2002). De wethouder van buiten de raad kan een aantal verschillende achtergronden hebben. Hij kan wel op een lijst voor de raadsverkiezingen hebben gestaan maar op een onverkiesbare plaats. Het is mogelijk dat hij niet op de lijst heeft gestaan, maar wel binnen de gemeente woont en ook kan hij van buiten de gemeente afkomstig zijn en daardoor niet op een lijst hebben gestaan.

Uit het eerste jaarbericht van de Begeleidingscommissie (2003, pag. 26) blijkt dat het voor veel raadsleden een gigantische omschakeling is geweest om zichzelf niet meer als medebestuurder, maar sec als volksvertegenwoordiger te zien. Ook voor de

wethouders is het een ingrijpende verandering geweest. Zij zijn nu bestuurder zonder volksvertegenwoordiger te zijn. Waar raadsleden geen moeite mee hebben is dat de raad ook in het duaal bestel het hoogste orgaan blijft. De raad is de baas. De onafhankelijke positie van de raad ten opzichte van het college wordt enthousiast begroet. Door het invoeren van de bovenstaande structurele veranderingen wordt verondersteld dat de onafhankelijkheid van de raad ten opzichte van het college is toegenomen door de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap ([veronderstelling 5](#)). Dit uit zich onder andere in het niet bijwonen van vergaderingen van hun eigen fractie door de wethouder(s). Maar ook in de rol die de wethouder op zich neemt in raadsvergaderingen. Uit het Tweede Jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2004) komt naar voren dat een wethouder verschillende rollen aan kan nemen: een informerende en meediscussiërende rol, een puur informerende rol, toehoorder en afwezig. In het dualistische stelsel heeft de wethouder een informerende rol bij raadsvergaderingen. Dit houdt in dat hij de raad de informatie verschaft die hij nodig heeft voor zijn functioneren en dat hij toelichting geeft op zijn beleid.

Een derde indicatie voor de veronderstelde onafhankelijkheid van de raad is de kritische opstelling van dit orgaan tegenover het college. Dit houdt in dat de raad niet zonder meer de mening van het college overneemt, en de discussie met het college aangaat in de openheid van de raadsvergadering. Alleen dan wordt het raadsdebat beïnvloed door de tegenstelling tussen raad en college. Meer afstand en minder inclusief bestuur leiden tot meer discussie tussen raad en college.

Uit het tweede jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004) blijkt dat wethouders een toename van de onafhankelijkheid van de raad ten opzichte van het college, een toename van de mate waarin het college zich tegenover de raad in het openbaar moet verantwoorden en een toename van de invloed van de raad ten opzichte van het college zien. Deze effecten behoren tot het dualisme. Een minpunt is de toegenomen aandacht van de raad voor details.

[De bestuursbevoegdheden naar het college](#)

Met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft er een formele verschuiving plaatsgevonden van de bevoegdheden. Op grond van artikel 147 Gemeentewet 1994 lag het regelgevende en bestuurlijke primaat bij de gemeenteraad. De Staatscommissie dualisme en lokale democratie heeft in zijn rapport (2000) aangegeven dat er al sinds lang een lokale bestuurspraktijk is ontstaan waarin het zwaartepunt van het bestuur bij het college berust en niet bij de raad. De uitoefening van bestuursbevoegdheden door de raad was daarmee in belangrijke mate fictief geworden. Met het oog op de gewenste transparante verhoudingen in het lokale bestuur, is het bestuurlijke primaat van de raad beëindigd en zijn de bestuursbevoegdheden in beginsel neergelegd bij het college (zie doelen dualisme bij 3.3). Een uitzondering hierop is de vaststelling van plannen met een verordenend karakter, in het bijzonder het bestemmingsplan. Dit blijft een bevoegdheid van de gemeenteraad. De concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college wil niet zeggen dat de raad geen politieke invloed meer heeft op de uitoefening van deze bevoegdheden. De raad kan gebruik maken van zijn kaderstellende en controlerende bevoegdheden ten opzichte van het college. Hierbij moet bedacht worden dat een wezenlijke verschuiving qua attitude bij de raad geboden is. Van formeel (mede)besturend orgaan dat veel alweer formele besluiten neemt, verandert de raad in een orgaan dat politieker moet opereren teneinde zijn eindverantwoordelijkheid waar te kunnen maken (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie 2001, pag. 37). De feitelijke stand van zaken in gemeenteland is divers. In veel gemeenten is men nog op zoek naar een helder en nieuw evenwicht in de bestuurlijke verhoudingen. De begeleidingscommissie (2003, pag. 26) constateert dat zich in sommige gemeenten het opmerkelijke verschijnsel voordoet dat raden zeer zelfbewust ten opzichte van het college opereren, maar dat ze in het oude paradigma van de medebestuurder zijn blijven steken. De raad gaat nog te veel op de stoel van het college zitten en tegelijk datzelfde college minutieus controleren en ter verantwoording roepen.

[De actieve informatieplicht](#)

Het college heeft naast een passieve informatieplicht nu ook een actieve informatieplicht. Deze wordt verondersteld de controlerende rol van de raad ten opzichte van het college te versterken ([veronderstelling 6](#)). Dit houdt in dat het college en de burgemeester uit zichzelf alle inlichtingen moeten verstrekken die de gemeenteraad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (art. 169 en 180 Gemeentewet 2002). Deze informatieverstrekking vindt gedurende het gehele beleidsproces plaats, zodat de raad in de gelegenheid wordt gesteld om te controleren. Met de verstrekte informatie moet de raad de volgende vragen kunnen beantwoorden: Wat is het doel van het beleid? Is het doel gehaald? Met welke middelen? Wat zijn beoogde

effecten? Wat zijn (neven-)effecten geweest? Past het beleid binnen de gestelde kaders? (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, juli 2004). De invoering van de actieve informatieplicht is nodig voor de versterking van de controlerende rol van de raad, en is ook noodzakelijk door de overdracht van de bestuursbevoegdheden van de raad naar het college. Het college heeft een verantwoordingsplicht over het gebruiken van de bestuursbevoegdheden. Politieke verantwoordelijkheid en politieke controle sluiten heel nauw op elkaar aan (Vernieuwingsimpuls 2004). Uit het rapport van Berenschot (2004, pag. 75) blijkt dat de actieve informatieplicht nog verder verbeterd kan worden. 'In veel gemeenten dondert het college nog een grote hoeveelheid - vaak voor de raad ongeschikte - stukken over de schutting' (Berenschot 2004, pag. 75). Dit draagt niet echt bij aan een goede invulling van de controlerende rol door de raad. In een aantal gemeenten zijn afspraken gemaakt tussen raad en college hoe het college de raad dient te informeren. In andere gemeenten is echter bewust gekozen geen afspraken te maken en het een bestuurlijke verantwoordelijkheid van de wethouder te laten.

Wat voor gevolgen hebben al deze structuurveranderingen voor de verhouding tussen raad en college in de praktijk gehad? Leemhuis-Stout (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004, pag. 15) schrijft dat in de verhouding tussen raad en college in nogal wat gemeenten een zekere krampachtigheid is ontstaan na 7 maart 2002. Dualisering heeft niet alleen tot een scheiding van bevoegdheden, maar hier en daar ook tot een scheiding der geesten geleid. De onafhankelijkheid en de invloed van de raad ten opzichte van het college zijn toegenomen, maar de wethouders ervaren dit, in tegenstelling tot raadsleden, niet als een positieve ontwikkeling. Niet voldoende duidelijk is wat de raad van het college verwacht en daardoor kunnen al gauw conflicten tussen raad en college ontstaan. De stabiliteit van het gemeentebestuur is afgenomen en het aantal conflicten is toegenomen.

4.3.1 De burgemeester

Het profiel

De burgemeester is een politieke functionaris op gemeentelijk niveau. De burgemeester wordt benoemd door de Kroon (art. 131 Grondwet j° art. 131 Grondwet). Burgemeesters worden voor een termijn van zes jaar benoemd (art. 61 lid 1 Gemeentewet 2002) en door dezelfde instantie ontslagen als waardoor zij zijn benoemd. Hoewel hij door de Kroon wordt benoemd, hebben lokale politici wel enige invloed op de benoeming en het ontslag van de burgemeester, maar zijn daarbij afhankelijk van de medewerking en instemming van andere actoren, met name de commissaris van de koningin en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Derksen 1998; Verkrusen & Vis 1995; Dölle & Elzinga 1999). De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad, lid en voorzitter van het college, en afzonderlijk bestuursorgaan. Als afzonderlijk bestuursorgaan is de taakstelling in hoofdzaak toegespitst op de handhaving van de openbare orde en de vertegenwoordiging in en buiten rechte. De burgemeester heeft een algemene verantwoordingsplicht tegenover de raad. De vertrouwenssanctie zoals die geldt voor de wethouders, ontbreekt hier in formele zin. In de praktijk is een andere ontwikkeling gaande. Formeel bezien was reeds voor 7 maart 2002 de relatie van de burgemeester jegens de raad dan ook nogal dualistisch van aard.

De dubbelrol van de burgemeester

Als voorzitter van zowel het college als de raad speelt de burgemeester een dubbelrol. Als voorzitter van het college speelt hij een rol in het versterken van de collegialiteit binnen het college (zie doelen dualisme bij 3.3) en is zijn focus op de uitvoering. Zijn voorzittersrol van de raad is veranderd doordat deze op grotere afstand is geplaatst van het college en zich sterker is gaan profileren. In het licht van de gedualiseerde verhoudingen wordt de burgemeester verondersteld in zijn rol van raadsvoorzitter het belang van de raad te laten prevaleren boven dat van het college (*veronderstelling 7*) (Vernieuwingsimpuls 2001, pag. 40). De burgemeester is geen lid van de raad en heeft dus ook geen stemrecht in de raad. De burgemeester heeft wel stemrecht in het college en zelfs de beslissende stem bij het staken der stemmen (art. 59 lid 2 Gemeentewet 1994). Deze dubbelrol is niet nieuw, maar wordt in het dualistische stelsel gevoeld als een spagaat die de nodige bestuurlijke en persoonlijke lenigheid vraagt. In de praktijk blijkt dat de primaire loyaliteit van de burgemeester ligt bij het college. Daarvan maakt hij - anders dan het geval is bij de raad - ook nog steeds formeel deel uit. Deze situatie wordt in het algemeen onderkend en geaccepteerd door de raadsleden (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004, pag. 18). Dat in de raadsvergaderingen de primaire

loyaliteit van de burgemeester bij de raad ligt, blijkt onder andere uit de schakelfunctie van de burgemeester in de coördinatie tussen raad en college. Ook behoort de burgemeester de raad aan te sporen tot discussie met het college in de raadsvergaderingen. En mocht het tot een confrontaties tussen raad en college komen, dan stelt de burgemeester zich in eerste plaats op als raadsvoorzitter en niet als collegelid.

De bevoegdheden en plichten

Met de invoering van het dualisme heeft de burgemeester agenderingsbevoegdheid en de bevoegdheid om eigen voorstellen aan het college voor te leggen gekregen (art. 53a Gemeentewet 2002). Ook heeft hij een nieuwe rol gekregen binnen het gemeentelijk bestuur, zo is hij kwaliteitsbewaker van procedures geworden. Met deze rol heeft hij een aantal zorgplichten gekregen voor procedures die betrekking hebben op de relatie tussen burger en bestuur. Elk jaar moet hij een burgerjaarverslag uitbrengen over de kwaliteit van deze procedures (art. 170 lid 2 Gemeentewet 2002). Deze rol is een uiting van de burgemeester als burgervader. Daarnaast ziet de burgemeester toe op tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en afstemming tussen degenen die daarbij betrokken zijn (art. 170 lid 1 Gemeentewet 2002). Het burgerjaarverslag geeft de burgemeester een concreet wettelijk aanknopingspunt om zijn rol als kwaliteitsbewaker in te vullen.

4.4 De positie van de gemeenteraad ten opzichte van het ambtelijk apparaat

Het gemeentebestuur heeft naast juridische middelen en/of bevoegdheden ook personele middelen nodig om zijn taken uit te voeren. De volgende onderdelen van het ambtelijk apparaat worden hieronder besproken: de gemeentesecretaris, de griffier en de ambtenaren.

4.4.1 De gemeentesecretaris

Het profiel

De gemeentesecretaris staat aan het hoofd van de ambtelijke organisatie en is verantwoordelijk voor het goed functioneren daarvan. Hij maakt dat de besluiten van het college worden uitgevoerd door de ambtelijke organisatie. Daarnaast is hij de belangenbehartiger van de ambtenaren (Korringa & Van der Molen 2005, pag. 24).

De gemeentesecretaris als ondersteuner van raad en college

Voor 7 maart 2002 stond de gemeentesecretaris de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de door hen ingestelde gemeentelijke commissies terzijde bij de uitoefening van hun taak (art. 103 Gemeentewet 1994). Hij was adviseur van de raad als geheel, maar ook van de individuele raadsleden. De praktijk leerde dat beide elkaar vaak niet konden vinden en dat deze ondersteuning vaak achterwege bleef (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004, pag. 331). De raad stelde een instructie vast waarin nadere regels moesten worden opgenomen betreffende de taken en bevoegdheden van de gemeentesecretaris (art. 103 lid 2 Gemeentewet 1994).

De gemeentesecretaris als ondersteuner van het college

Na 7 maart 2002 is de functie van de gemeentesecretaris sterk veranderd. Sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur is de secretaris niet meer de eerste adviseur van de raad. Dit is nu de taak van de raadsgriffier (zie 4.4.2). Benoeming, ontslag en schorsing van de gemeentesecretaris zijn nu de bevoegdheid van het college (art. 102 Gemeentewet 2002). De secretaris staat nu het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij in de uitoefening van hun taak (art. 103 lid 1 Gemeentewet 2002). Het college geeft de secretaris een instructie met nadere regels over zijn taak en bevoegdheden (art. 103 lid 2 Gemeentewet 2002). De secretaris is aanwezig bij de collegevergaderingen (art. 104 Gemeentewet 2002). Tevens worden stukken vanuit het college door de secretaris meeondertekend (art. 105 Gemeentewet 2002).

Ook na 7 maart 2002 is de gemeentesecretaris blijven balanceren tussen politiek en uitvoering. Hij ligt in de zogenaamde spagaat met aan de ene kant zijn loyaliteit aan het politieke bestuur en aan de andere die aan het ambtelijk apparaat. De

secretarissen geven zelf ook aan dat in hun rolopvatting een dilemma te herkennen is in hun positie als secretaris van het college en als hoofd van het ambtelijk apparaat. De rol van bestuurlijk adviseur conflicteert soms met de rol van hoofd van de uitvoering (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004, pag. 333).

4.4.2 De griffier

De taken en bevoegheden

7 maart 2002 is de raadsgriffier ten tonele verschenen. Hij wordt verondersteld de volksvertegenwoordigende, de kaderstellende en de controlerende rollen van de raad te versterken (veronderstelling 8).

In eerste instantie was de griffier een facultatieve functionaris ter ondersteuning van de gemeenteraad. Per 7 maart 2003 heeft de Tweede Kamer de griffier verplicht gesteld. 4 Juli 2002 heeft de Tweede Kamer met algemene stemmen de Aanpassingswet van de Wet Dualisering Gemeentebestuur aangenomen. Bij de behandeling van de aanpassingswet heeft de Tweede Kamer twee amendementen aangenomen die belangrijk zijn voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Het eerste amendement houdt in dat de gemeentesecretaris en de raadsgriffier niet dezelfde persoon mogen zijn (art. 100 Gemeentewet 2002). Het tweede amendement heeft de gemeenteraad verplicht om de besluitenlijst van de raadsvergadering openbaar te maken. De Tweede Kamer heeft deze aanpassingswet geaccordeerd, omdat zij vindt dat ambtelijke ondersteuning van de raad onmisbaar is om de invoering van het dualisme te laten slagen. Zonder de ondersteuning van een griffier kan de raad zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie niet naar behoren uitvoeren. Met het ingaan van de aanpassingswet zijn de functies van raadsgriffier en secretaris onverenigbaar geworden. Wanneer de functies van secretaris en griffier door één en dezelfde persoon zouden worden uitgevoerd, zou dit tot loyaliteitsproblemen kunnen leiden. Bovendien hebben de raadsgriffier en de secretaris verschillende taken. De griffier wordt door de raad benoemd, geschorst en ontslagen (art. 107 Gemeentewet 2002) en staat de raad en de raadscommissies terzijde bij de uitoefening van hun taak (art. 107a Gemeentewet 2002). Verder is de griffier aanwezig in de raadsvergaderingen (art. 107b Gemeentewet 2002) en bij het medeondertekenen van raadsstukken (art. 107c Gemeentewet 2002). De griffier vervult hier dus de oude taken van de secretaris. De raad bepaalt verder zelf de precieze taken en werkzaamheden van de griffier. Deze kunnen variëren van administratieve, procesmatige tot inhoudelijke ondersteuning van de raad. Verder kan de raad ervoor kiezen de griffier aan te vullen met een griffie. De griffie is er ter algemene ondersteuning van de raad en de raadsleden, voorbeelden hiervan zijn bijstand van de raad en informatievoorziening. Verder kan de griffie commissiegriffiers leveren en een communicatieadviseur voor de raad bevatten. In het monistische stelsel was dit de taak van de 'reguliere' ambtelijke dienst. Dit houdt echter niet in dat de raad helemaal geen gebruik meer maakt van de 'reguliere' ambtelijke organisatie. Voor bijvoorbeeld technische en inhoudelijke ondersteuning (bij het opstellen van initiatiefvoorstellen en amendementen) behoort nog altijd gesteund te worden op de 'reguliere' ambtelijke organisatie.

Zoals eerder aangegeven wordt verondersteld dat met het aanstellen van een griffier de positie van de raad wordt versterkt. Een indicering hiervoor kan gevonden worden in de beschikbaarheid van de griffier. Het gaat hierbij om een griffier waarover de raad zonder tussenkomst van anderen kan beschikken. Ook de ondersteuning van de raad door de griffier versterkt de rollen van de raad wanneer deze de raad optimaal ondersteunt bij het invullen van haar verschillende rollen. Daarbij is de griffier thuis in het dualiseringsinstrumentarium en kan hij de raad ondersteunen bij de toepassing en verdere ontwikkeling daarvan. Een laatste indicator is het contact tussen griffier en gemeentelijke organisatie. Een griffier die zijn weg kan vinden in de gemeentelijke organisatie, zal meer succesvol zijn in het versterken van de positie van de raad (Berenschot 2004, pag. 90).

Een ideaalprofiel

In 2004 is er een rapport verschenen over de positionering van de griffier (GITP 2004). Dit rapport beschrijft een ideaalprofiel van de griffier. Dit ideaalprofiel bestaat uit vijf rollen, namelijk:

1. **Procesadviseur:** adviseur van de raad op het gebied van strategische positionering, organisatie, werkwijze, professionalisering en dergelijke.
2. **Adviseur:** adviseur van de raad op het gebied van raadsprogramma's, gemeente- en programmabegroting en besluitvorming.

3. **Procedurebewaker:** realisatie van een optimale inrichting en uitvoering van procedures rond politieke besluitvorming.
4. **Vertegenwoordiger:** de representatie van de raad naar burgers, lokale, regionale en landelijke netwerken.
5. **Leider:** de griffier als leidinggevende en eindverantwoordelijke voor de griffie en als functionele aanstuurder van taken binnen de ambtelijke organisatie.

(GITP 2004, pag. 5 e.v.)

Dit rapport signaleert een ontwikkeling van de griffierfunctie in de richting van proceduregriffier en procesgriffier. Uit het rapport van Berenschot (2004, pag. 96) blijkt dat de griffier als nieuwe functionaris een belangrijke rol is gaan spelen in de Nederlandse gemeenten. Vooral waar het gaat om de ondersteuning van de raad, heeft hij daadwerkelijk de rol van de secretaris overgenomen. De focus ligt daarbij op procedurele werkzaamheden. Hoewel de griffier zich graag meer met inhoud zou bezighouden, heeft hij daar tot nu toe geen tijd voor en zien de andere actoren daar geen taak voor hem. Raadsleden zijn over het algemeen tevreden over het functioneren van de griffier. De griffier wordt als aanjager en pleitbezorger van het dualisme gezien. Ook wordt er nog gezocht naar de juiste invulling van de functie van de griffier.

4.4.3 De ambtenaren

Het profiel

Volgens de Ambtenarenwet 1929, zoals gewijzigd sinds 1 november 1984, valt onder het formele begrip ambtenaar '[...] degene, die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn'. Ambtenaren staan in een publiekrechtelijke verhouding tot de overheid als werkgever; de aanstelling geschiedt door middel van een eenzijdige rechtshandeling in tegenstelling tot een arbeidsovereenkomst die een tweezijdige rechtshandeling is door beide partijen gezamenlijk te verrichten.

De vierde macht

Uit het rapport van de Staatscommissie (Staatscommissie dualisme en lokale democratie 2000, pag. 332 e.v.) blijkt dat ambtenaren vooral het college en de portefeuillehouders ondersteunden. De ondersteuning van de raad nam zowel absoluut als relatief een veel kleinere plaats in. Bovendien waren en zijn ambtenaren tot op zekere hoogte een zelfstandige actor in het gemeentelijk bestel. Naast de drie klassieke machten van Montesquieu, de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht, is er de vierde macht van Crinice Le Roy ontstaan: de ambtelijke macht (Bovens 2000; Crinice Le Roy 1976; Korringa & Van der Molen 2005). Bestuurders hebben de laatste tientallen jaren meer en complexere taken gekregen. Hierdoor zijn er steeds meer taken en bevoegdheden gedelegeerd naar de ambtelijke organisatie. Hierdoor is niet alleen het aantal ambtenaren toegenomen, maar ook de kennis die zij bezitten. Deze deskundigheid is vooral een machtsfactor van betekenis, omdat bestuurders deze deskundigheid vaak minder of niet bezitten (Korringa & Van der Molen 2005, pag. 35). Dit komt doordat bestuurders meestal korter zitten dan ambtenaren en daardoor hebben zij dus veel minder ervaring. Ook spelen ambtenaren een niet onbelangrijke rol bij het onderhouden van externe contacten in het beleidsvormingsproces. Interactieve beleidsvorming heeft die rol nog versterkt. Het ambtelijk apparaat speelt ook een zelfstandige rol als het gaat om de gemeentelijke dienstverlening. Efficiency en klantgerichtheid zijn belangrijke doelen binnen de eigentijdse gemeentelijke dienstverlening.

De ambtelijke ondersteuning van de raad

De Wet Dualisering Gemeentebestuur heeft tal van veranderingen met zich mee gebracht voor de ambtelijke organisatie. De griffier (zie 4.4.2) en de fractieondersteuning (art. 33 lid 2 Gemeentewet 2002) zijn nieuwe bestuurlijke spelers in het veld. Ook geeft de Gemeentewet 2002 ieder raadslid recht op ambtelijke bijstand (art. 33 lid 1 Gemeentewet 2002). Dit recht betreft ook de reguliere ambtelijke organisatie (art. 33 lid 3 Gemeentewet 2002). Na 7 maart 2002 is een toenemende vraag om informatie vanuit de raad en zijn er taakverschuivingen te merken voor de beleidsambtenaren binnen de duale verhoudingen. Informatievoorziening en raadsondersteuning zijn taken van de griffier, maar beleidsambtenaren blijven belangrijke informatieleveranciers en ondersteuners. In het dualistische stelsel wordt van de ambtenaren verwacht dat zij in staat zijn om de raad én het college adequate ondersteuning te geven die aansluit bij de verdeling van hun taken en bevoegdheden. Dit betekent dat de ambtelijke organisatie in staat moet zijn om beleidsstukken te schrijven die de raad ondersteunen in zijn kerntaak en kernrollen (Pröpper & Kessens 2005, pag. 49). Deze verwachting kan een spagaat opleveren, aangezien de

beleidsambtenaren ook het college van informatie voorzien en ondersteunen. De verhouding tussen bestuur en ambtenaren is volgens Pröpper en Kessens (2005, pag. 161) te typeren als die tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze verhouding is te vergelijken met een keten: de raad geeft opdracht aan het college, die op zijn beurt weer opdracht geeft aan de ambtelijke organisatie. Dit betekent dat kwalitatief goede ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie afhankelijk is van de opdrachtformulering van het bestuur en van de manier waarop de ambtelijke organisatie de opdrachten aanneemt. Dit stelt eisen aan de kwaliteit van zowel de raad als het college en de ambtelijke organisatie in de opdrachtverlening en opdrachtneming. Alle drie zullen ze de eigen kerntaken en kernrollen en die van de anderen in het oog moeten houden bij de formulering hiervan.

Met het invoeren van de hier en in de voorgaande paragrafen besproken (structuur-)veranderingen wordt verondersteld dat de ambtelijke organisatie ook in de gedualiseerde situatie een belangrijke rol speelt in de ondersteuning van de raad. De schakelfunctie tussen organisatie en raad wordt vervuld door de griffier (zie 4.4.2). En de contacten tussen raad en ambtenaren worden minder rechtstreeks en minder intensief (veronderstelling 9) (Berenschot 2004, pag. 98). De indicering van deze veronderstellingen kan gevonden worden in de samenwerking tussen de ambtelijke organisatie en de griffier. Deze samenwerking zorgt ervoor dat de ambtelijke ondersteuning van de raad kan worden gekanaliseerd door de griffier. Een derde indicering is de kwaliteit van de raadsvoorstellen die in de organisatie gemaakt worden. Deze behoren de raad en het college in de juiste duale positie te brengen, namelijk de raad als kaderstellend en controlerend orgaan en het college als uitvoerend orgaan (Berenschot 2004, pag. 98 e.v.).

4.5 De positie van de gemeenteraad ten opzichte van de burgers

Het profiel

In deze scriptie gaat het om burgers als inwoners van een gemeente. De burgers nemen verschillende rollen in ten opzichte van de overheid, en daarin verschillen zij sterk in hun houding en verwachtingspatroon ten aanzien van de gemeenteraad. In het eindrapport van de commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) worden drie typen relaties of hoedanigheden onderscheiden, waarin burgers met de overheid te maken hebben: (1) als staatsburger (bestaande uit de rollen 'kiezer' en 'coproducent'), (2) als klant en (3) als onderdaan.

(1a) **Burgers als staatsburgers: kiezers.** Burgers stellen met elkaar de volksvertegenwoordiging samen van de verschillende overheidsorganisaties. De kiezers zijn te beschouwen als opdrachtgevers en controleurs van de overheid.

(1b) **Burgers als staatsburgers: coproducten van beleid.** Burgers krijgen steeds vaker de gelegenheid direct betrokken te worden bij de ontwikkeling van of besluitvorming over beleid. De achtergrond voor deze 'coproductie' of 'interactief bestuur' is gelegen in het feit dat het veel minder vanzelfsprekend is dan vroeger dat door draagvlak in de gemeenteraad ook maatschappelijk draagvlak ontstaat.

(2) **Burgers als klanten.** Als afnemer van diensten en producten van de overheid is de burger te beschouwen als klant. Bij het verkrijgen van een paspoort, het aanvragen van een subsidie en het ophalen van huisvuil zijn burgers klanten van gemeenten.

(3) **Burgers als onderdanen.** Als onderdaan zijn burgers 'onderworpen' aan het beleid dat in opdracht van of in samenwerking met hen als staatsburger is ontworpen.

Volgens Korringa en Van der Molen (2005, pag. 30) valt het vertegenwoordigen van burgers in twee delen uiteen. Namelijk de burgers als kiezers (1a), welke een herkenbare en aanspreekbare organisatie wensen. De tweede categorie zijn de burgers als klanten (2). Deze verwacht een aanbod, afgestemd op zijn behoefte aan breedte en kwaliteit. In deze scriptie wordt hier nog een derde categorie aan toegevoegd, de burger als co-producent (1b). De tijden zijn veranderd. Het is veel minder vanzelfsprekend dat door draagvlak in het vertegenwoordigende orgaan de raad er ook maatschappelijk draagvlak ontstaat. Het blijkt dat maatschappelijk draagvlak steeds weer actief moet worden verworven (Tops & Zouridis 2000, pag. 23). Dit maatschappelijk draagvlak kan gecreëerd worden door allerlei vormen van directe betrokkenheid van burgers bij beleids- en besluitvormingsprocessen (bijvoorbeeld inspraak en interactieve besluitvorming).

De Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2005) schrijft in haar derde jaarbericht dat dualisme interne en externe effecten kent. De interne effecten van dualisme zijn in de vorige paragrafen besproken. In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de externe effecten.

De maatschappelijke en politieke ontwikkelingen

Enkele maatschappelijke en politieke ontwikkelingen hebben aan de vooravond van het dualisme gestaan. De opkomst van de kritische en zelfbewuste burger is er één van. De volgzame en lijdzame burger heeft plaatsgemaakt voor een kritische en zelfbewuste burger. Mensen zijn 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. De burgers willen participeren in het ontwikkelen van beleid dat hun direct raakt. Andere politieke trends zijn het functieverlies van politieke partijen (zie doelen dualisme bij 3.3), ontideologisering en een toegenomen personalisering van de politiek. Deze trends hebben een voorlopig hoogtepunt bereikt bij de verkiezingen van 2002 met de landelijke opkomst van de LPF en de gemeentelijke verkiezingszeges van de leefbaarheidspartijen en andere lokale partijen. (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2005, pag. 11 e.v.). In deze samenleving is dualisme op 7 maart 2002 geïntroduceerd.

De volksvertegenwoordigende rol

De raad is een afvaardiging van de lokale bevolking. Zoals gezegd (zie 4.2) houdt de raad in zijn volksvertegenwoordigende functie 'zicht op de lokale gemeenschap en de gevoelens en opvattingen van burgers, signaleert problemen, onderkent beleidsmogelijkheden en onderhoudt contact met maatschappelijke organisaties'²⁰. De Wet dualisering gemeentebestuur veronderstelt dat de volksvertegenwoordigende rol van de raad is versterkt met de invoering van het dualisme (veronderstelling 10). Een indicering hiervoor is dat de raad voldoende voeding krijgt uit de lokale samenleving. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven weten niet alleen het college en de ambtelijke organisatie te vinden, maar ook de gemeenteraad. Het houdt bovendien in dat raadsleden niet alleen een selectief groepje actieve burgers c.q. lastige klanten vertegenwoordigen, maar spreken namens de gehele lokale samenleving. Daarom debatteert de raad over onderwerpen die de samenleving bezighouden. De raadsleden leggen aan burgers publieke verantwoording af over hun besluiten en handelen. In raadsdebatten laten de diverse politieke partijen zien welke standpunten zij innemen ten aanzien van wezenlijke politieke vraagstukken (Pröpper & Kessens 2005, pag. 47).

De dualisering van de lokale democratie is gericht op het verhogen van de kwaliteit van de lokale democratie en het versterken van de band tussen burger en lokaal bestuur (zie doelen dualisme bij 3.3). De dualisering van de interne verhoudingen tussen raad en college zou moeten leiden tot een vernieuwing van externe verhoudingen. Concreet betekent dit dat de aard en intensiteit van de contacten die de raad (en het college) onderhoudt met burgers en groepen uit de samenleving, dienen te veranderen (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2005, pag. 17 e.v.). Is dit in de praktijk ook gebeurd? Door dualisering behoren raadsleden meer tijd over te houden voor contacten met burgers. Hier is in de praktijk niet altijd veel van terechtgekomen. Zeker de eerste jaren na de invoering van dualisering hebben discussies over interne procedures veel energie van raadsleden gekost (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2005, pag. 21 e.v.). Zoals uit het 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 daarom 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. Wel is de plaatselijke samenleving meer belang gaan toekennen aan de raad, waardoor zij vaker dan voorheen door individuele burgers en organisaties worden benaderd met vragen, wensen en problemen (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2005, pag. 22). Omgekeerd doen raadsleden meer om bij burgers en organisaties te informeren wat er in de gemeente leeft en speelt. In gemeenten waar het contact tussen raad en samenleving is geïntensiveerd, is dat voor een groot deel te danken aan een combinatie van twee factoren: aanvullende maatregelen (zoals het recht op burgerinitiatief, het raadsspreekuur, de politieke markt of het digipanel) gericht op het ontwikkelen van nieuwe relaties tussen raad en samenleving en een raadsgriffie die de raad hierbij ondersteunt. In gemeenten waar sinds de invoering van dualisme meer geïnvesteerd is in het vergroten van de herkenbaarheid en

toegankelijkheid van de lokale politiek, zijn burgers wat vaker tevreden over de lokale democratie en wat meer betrokken bij de plaatselijke politiek (Begeleidingscommissie 2005, pag. 38).

In de Gemeentewet 2002 en andere wetten zijn nauwelijks kaders en middelen opgenomen waarmee de raad inhoud kan geven aan zijn volksvertegenwoordigende functie en dus zijn relatie met de burger. Wel zijn er enkele instrumenten te noemen die de beoogde effecten van dualisering op de relatie tussen raad en burger kunnen bewerkstelligen. Zo kunnen burgers op verschillende manieren deelnemen aan het bestuur van de samenleving door bijvoorbeeld het eerder genoemde burgerinitiatief en raadsledenspreekuur. Verder is met de invoering van het dualisme de dialoog tussen raad en burger vergemakkelijkt. De raad kan nu in een eerder stadium met de burger overleg plegen. De gemeenteraad kan met burgers en andere deskundigen spreken om vervolgens de kaders te stellen aan het collegebeleid. Ook kunnen het college en de ambtenaren de burger betrekken bij besluitvorming, waarna het college met het resultaat bij de raad komt. De raad controleert vervolgens of het college zijn eerdere toezeggingen aan de burger/raad goed heeft uitgevoerd. Interactieve beleidsvorming en ICT zijn goede middelen om de dialoog met de burger aan te gaan²¹. Het gebruik van deze instrumenten is een indicering van de versterking van de volksvertegenwoordigende rol.

4.6 Analyse kader en operationalisering

In dit en het voorgaande hoofdstuk zijn enkele theoretische concepten beschreven, waardoor het mogelijk is gemaakt om het vraagstuk van dualisme te doorgronden. In hoofdstuk 3 is aandacht besteed aan de twee kernbegrippen van deze scriptie, monisme en dualisme. Over het begrip monisme is geconcludeerd dat noch wettelijk noch praktisch sprake is geweest van zuiver monisme. Bij het begrip dualisme is aandacht geweest voor het wettelijk kader en de doelen van het dualisme. In dit hoofdstuk heeft een verdere uitwerking van het monisme en dualisme plaatsgevonden per positie van de gemeenteraad. Daarbij zijn de begrippen monisme en dualisme losgelaten en is overgestapt op de aanduiding voor en na 7 maart 2002 (de invoeringsdatum van de dualistische wetgeving). Dit is gedaan, omdat er, zoals eerder aangegeven, geen sprake is geweest van zuiver monisme en dit begrip dus niet de juiste lading weergeeft.

Het doel van deze scriptie is het in kaart brengen van de knelpunten die de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur tot gevolg heeft gehad voor de verschillende posities van de gemeenteraad binnen de gemeente Reimerswaal en aan te geven welke verbeteringen hierin aan kunnen worden gebracht. Hiervoor moeten de theoretische concepten gekoppeld worden aan feitelijkheden en percepties binnen de gemeente Reimerswaal. Daarvoor is het van belang om de deelvragen te operationaliseren. De eerste deelvraag van het onderzoek gaat in op de vraag hoe de verschillende posities van de Reimerswaalse gemeenteraad ingevuld waren voor 7 maart 2002. Hieraan kan gelijk gekoppeld worden hoe de verschillende posities van de Reimerswaalse gemeenteraad zijn ingevuld in de eerste dualistische raadsperiode, 2002-2006. Deze twee deelvragen vormen de basis van het onderzoek. Indien bekend is in hoeverre dualisme is ingevoerd en bereikt binnen de gemeente Reimerswaal, is het ook mogelijk om te bepalen welke knelpunten zijn opgetreden (deelvraag 3). Tevens wordt getracht de geconstateerde knelpunten te begrijpen vanuit theorieën over institutionele statica en dynamica (deelvraag 4). Ten slotte wordt getracht suggesties ter verbetering aan te geven (deelvraag 5). Op basis van deze antwoorden kunnen vervolgens conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd, waarmee de gemeente Reimerswaal in staat wordt gesteld om het dualisme (verder) door te voeren en te ontwikkelen in de (bestuurs-)praktijk.

De indicatoren van het dualisme worden weergegeven in het analysekader. De operationalisering hiervan vindt plaats door middel van enquêtes aan raadsleden (zie separate bijlage), interviews met betrokkenen (zie separate bijlage) en een inhoudsanalyse van verschillende documenten van de gemeente Reimerswaal (zie bronvermelding).

In deze scriptie wordt de volgende definitie van dualisme gehanteerd: 'Er is sprake van een dualistische verhouding tussen twee bestuursorganen als ze allebei eigen, originele bevoegdheden bezitten. Van een formele dominantie van het ene over het andere orgaan is hier geen sprake: het gaat om nevenschikking. In geval van monisme ontleent het 'dagelijks bestuur' zijn bestuurstaken aan het 'algemeen bestuur', bij dualisme hebben beide bestuursorganen eigen taken.' (Derksen & Schaap 2004, pag. 51). Met de invoering van het dualisme op 7 maart 2002 zijn enkele structuurwijzigingen opgetreden. Deze structuurwijzigingen zijn '[...] mede bedoeld als hefboom om veranderingen in het functioneren, de cultuur en de werkwijze

van de lokale democratie te bevorderen. Deze veranderingen in het functioneren zijn in de wet minder expliciet benoemd dan de structuurwijzigingen (Berenschot 2004, pag. 49). Op basis van deze formele structuurwijzigingen en reeds plaatsgevonden onderzoeken/evaluaties (zie Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004, Berenschot 2004 en de drie jaarberichten van de Begeleidingscommissie) zijn in de voorgaande paragrafen tien veronderstellingen geformuleerd. Om deze veronderstellingen te kunnen toetsen zijn hierbij indicatoren aan het dualisme toegeschreven. Deze indicatoren zijn weergegeven in het onderstaande analysekader en geven vanuit het dualisme beoogde percepties weer van de geënquêteerde en bevroegde respondenten. Deze indicatoren komen voort uit de in de voorgaande paragrafen besproken structuurwijzigingen. De geformuleerde veronderstellingen behoren gevolgen te zijn van deze structuurwijzigingen.

De positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders	
Veronderstelling	Indicatoren
1) De raad stelt van te voren kaders vast betreffende de doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten van bepaald beleid. Het college zorgt voor de uitvoering van het beleid binnen deze kaders.	-Respondenten zijn van mening dat de raad 'het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent normeert. Kaderstelling staat daarmee gelijk aan opdrachtformulering. De kaders die de raad stelt, zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt.' (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie 2004). -Naar verluidt geeft de raad richting aan inhoud van beleid en beleidsproces op hoofdlijnen. -Naar mening van de respondenten komen uitvoering van het beleid en kaders met elkaar overeen.
2) In het kader van de controlerende rol van de raad legt het college verantwoording af aan de raad over de uitvoering van taken.	-Het is de perceptie van de respondenten dat de raad tussentijds vraagt om informatie om zich te laten informeren over politiek relevante zaken van het collegebeleid. Zo kan de raad de vinger aan de pols houden of het college binnen de vastgestelde kaders opereert ²² . -De respondenten zijn van mening dat het college uit eigen beweging verantwoording aflegt aan de raad. Dus zonder tussenkomst van de raad of andere organen als een rekenkamer.
3) De controlerende bevoegdheid van de raad is versterkt door de gemeentelijke rekenkamer.	-De mening van de respondenten is dat de rekenkamer onderzoek doet naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van gemeentelijk beleid en beheer en hiervan verslag uitbrengt aan de raad. -Naar verluidt is de rekenkamer onafhankelijk. -Naar mening van de respondenten heeft de rekenkamer op eigen initiatief of op verzoek van de raad onderzoek uitgevoerd.
4) De kaderstellende en controlerende rollen van de raad ten opzichte van het college zijn versterkt door het zelfstandig positioneren van de raad en het college.	-Raad maakt gebruik van dual instrumentarium. Naar de mening van de respondenten maakt de raad meer gebruik van deze instrumenten, en functioneert hij hierdoor meer gedualiseerd. Het gaat bij de kaderstellende rol om de volgende instrumenten: de kadernota, de (meerjaren-)begroting, de beleidsnota, het raadsprogramma, het coalitieakkoord, het budgetrecht, en het vaststellen van verordeningen. Bij de controlerende rol gaat het om: het jaarverslag met de jaarrekening, het vragenrecht, het recht van onderzoek, het interpellatieright, het recht van initiatief, en moties indienen. -Volgens respondenten stelt de agendacommissie op eigen initiatief de raadsagenda vast.
5) De onafhankelijkheid van de raad ten opzichte van het college is toegenomen door de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap.	-Respondenten geven aan dat wethouders geen vergaderingen bijwonen van hun eigen fractie. -Naar mening van respondenten heeft de wethouder een informerende rol bij raadsvergaderingen. De wethouder verschaft de raad met informatie die de raad nodig heeft voor zijn functioneren en geeft toelichting op zijn beleid. -Naar verluidt stelt de raad zich kritisch op tegenover het college. De raad neemt niet zonder meer de mening van het college over. De raad gaat de discussie aan met het college in de openheid van raadsvergaderingen. -Het is de mening van respondenten dat het raadsdebat wordt beïnvloed door de tegenstelling tussen raad en college. Meer afstand en minder inclusief bestuur leiden tot meer discussie tussen raad en college.
6) De controlerende rol van de raad ten opzichte van het college is versterkt door de actieve informatieplicht.	-Naar mening van de respondenten geeft het college de raad de informatie die nodig is voor de controlerende functie. Deze informatieverstrekking vindt gedurende het gehele beleidsproces plaats, zodat de raad in de gelegenheid wordt gesteld om te controleren. Met de verstrekte informatie moet de raad de volgende vragen kunnen beantwoorden: Wat is het doel van het beleid? Is het doel gehaald? Met welke middelen? Wat zijn beoogde effecten? Wat zijn (neven)effecten geweest? Past het beleid binnen de gestelde kaders? (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie juli 2004).
7) De burgemeester is voorzitter van zowel de raad als het college. Als raadsvoorzitter laat hij het belang van de raad prevaleren boven dat van het college.	-Respondenten zijn van mening dat de burgemeester fungeert als schakel in de coördinatie tussen raad en college. -Naar verluidt spoort de burgemeester de raad aan tot het discussiëren met het college in de openheid van raadsvergaderingen. -Naar mening van respondenten stelt de burgemeester zich in confrontaties tussen raad en college in de eerste plaats op als raadsvoorzitter en niet als collegelid.

De positie van de gemeenteraad ten opzichte van het ambtelijk apparaat	
Veronderstelling	Indicatoren
8) De volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rollen van de raad zijn versterkt door de griffierondersteuning van de raad.	-Naar mening van de respondenten kan de raad zonder tussenkomst van anderen beschikken over de griffier. -Het is de perceptie van de respondenten dat de griffier de raad optimaal ondersteunt bij het invullen van haar verschillende rollen. -Respondenten geven aan dat de griffier thuis is in het dualiseringsinstrumentarium en de raad kan ondersteunen bij de toepassing en verdere ontwikkeling daarvan. -Naar verluidt kan de griffier zijn weg vinden in de gemeentelijke organisatie.
9) De ambtelijke organisatie speelt ook in de gedualiseerde situatie een belangrijke rol in de ondersteuning van de raad. De schakelfunctie tussen organisatie en raad wordt vervuld door de griffier. De contacten tussen raad en ambtenaren zijn minder rechtstreeks en minder intensief.	-Respondenten zijn van mening dat de ambtelijke organisatie en de griffier samenwerken. -Het is de mening van de respondenten dat de ambtelijke ondersteuning van de raad wordt gekanaliseerd door de griffier. -Respondenten geven aan dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen die worden gemaakt in de organisatie de raad en het college in de juiste duale positie brengen, namelijk de raad als kaderstellend en controlerend orgaan en het college als uitvoerend orgaan.
De positie van de gemeenteraad ten opzichte van de burgers	
Veronderstelling	Indicatoren
10) De volksvertegenwoordigende rol van de raad is versterkt met de invoering van het dualisme.	-Naar verluidt heeft de raad meer en beter contact met burgers en maatschappelijke organisaties. Gegevens over de tijdsbesteding van raadsleden, geven een indicatie van de mate waarin dit bereikt is. -Naar mening van de respondenten maakt de raad gebruik van duaal instrumentarium ten behoeve van de volksvertegenwoordigende rol: burgerparticipatie, burgerinitiatief, raadsledenspreekuur, interactieve beleidsvorming. -De respondenten zijn van mening dat de raad een actieve agendabepalende en kaderstellende rol vervult. In het kader van zijn volksvertegenwoordigende rol start de raad zelf zaken op en signaleert ontwikkelingen in de samenleving en vertaalt deze vervolgens naar politiek en beleid.

Tabel 4.1: De posities van de gemeenteraad

5 Opzet van het onderzoek

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk markeert de overgang tussen het theoretisch kader en de empirie. In dit hoofdstuk wordt verantwoord op welke manier het onderzoek is aangepakt en vormgegeven.

5.2 Onderzoeksaanpak

Het uitgangspunt voor het onderzoek was een representatief en getrouw beeld te geven van de stand van dualisering in Reimerswaal. Daartoe heeft het onderzoek tot doel niet alleen descriptief te zijn, maar ook prescriptief (het formuleren van aanbevelingen voor de beleidspraktijk). Om het onderzoek haalbaar te houden binnen het tijdsbestek dat er voor stond, het collegejaar 2005-2006, zijn enkele beperkingen aangebracht. Zo is niet ieder aspect van dualisering meegenomen in het onderzoek. Het onderzoek heeft zich beperkt tot de posities van de gemeenteraad binnen de gemeente Reimerswaal ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester, het ambtelijk apparaat en de burgers. De keuze voor de gemeenteraad als centraal onderzoeksobject is te verklaren vanuit het feit dat de gemeenteraad van rechtswege het hoogste bestuursorgaan van de gemeente is. Een tweede argument ten faveure van de keuze voor de gemeenteraad is, zoals eerder aangegeven in hoofdstuk 1, dat het in eerste instantie de gemeenteraad is welke heeft gevraagd om een evaluatie van de invoering van het dualisme binnen de gemeente Reimerswaal. Zijn belangrijkste motief is dat hij wil zien of de naar aanleiding van het dualisme nieuw ingevoerde werkwijze met drie raden naar tevredenheid werkt. Uit het oriënterende gesprek van 17 november 2005 is naar voren gekomen dat de gemeente graag inzicht wil hebben in de gevolgen van de invoering van het dualisme voor de diverse relaties van de gemeenteraad met de verschillende actoren binnen de gemeente.

Met de keuze voor één onderzoeksgemeente, de gemeente Reimerswaal, worden concessies gedaan aan de generaliseerbaarheid van de onderzoeksgegevens. De resultaten van dit onderzoek zullen dus grotendeels alleen toepasbaar zijn op Reimerswaals niveau. Willemse (2001, pag. 79) geeft aan dat gevalsstudies vaak een zwakke basis hebben om algemeen geldende uitspraken te doen, hetgeen niet of ten minste zeer gering het geval is bij kwantitatieve studies die vaak met grote aantallen respondenten of analyse-eenheden werken.

Monisme en dualisme zijn onderwerpen van een intensief debat. In debatten worden ervaringen, indrukken en opinies gevormd en omgevormd. Daarmee zijn het geen statische fenomenen en dus moeilijk feitelijk weer te geven in een onderzoek. Om deze reden is hier gekozen voor de interpretatieve benadering van dit bestuurskundige onderzoek. Volgens Hakvoort (1996) kan een interpretatieve benadering als volgt worden getypeerd: 'Zowel de waarnemer als de samenleving, subject en object, worden altijd beïnvloed door maatschappelijke veranderingen, waardoor wetenschappelijke kennis relatief en – anders dan in de rationalistische benadering - niet cumulatief is.' (Hakvoort 1996, pag. 46). In dit onderzoek wordt de subjectivistisch-structuralistische variant van de interpretatieve benadering gehanteerd. Deze benaderingswijze concentreert zich op het niveau van een sociaal systeem als een gemeente. De nadruk ligt in deze variant op het specifieke en unieke van historisch gegroeide situaties (Hakvoort 1996, pag. 47).

Het schetsen van een zo volledig en getrouw mogelijk beeld van de fenomenen monisme en dualisme kan alleen verantwoord plaatsvinden wanneer in het onderzoek gebruik wordt gemaakt verschillende perspectieven, methoden van datavergaring en databronnen. Dit noemt men triangulatie (Hakvoort 1996, pag. 131) en zorgt ervoor dat de methodologische vertekening van het ene onderzoeksinstrument wordt gecompenseerd door een ander instrument. In deze scriptie worden verschillende methoden naast elkaar gebruikt en wordt steeds gezien welke onderzoeksvragen het beste kunnen worden beantwoord met welke methoden. In deze scriptie is gebruik gemaakt van de volgende methoden:

Literatuurstudie

Ter oriëntatie op de empirie is een literatuurstudie verricht. In dat kader van de duiding van de beoogde gevolgen van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn onder meer het advies van de Staatscommissie en de drie jaarberichten van de Begeleidingscommissie, relevante onderzoeksrapporten als van Berenschot (2004) en Leemhuis-Stout (2004), juridische, politieke en sociaal-wetenschappelijke documenten, artikelen en boeken bestudeert (zie bronvermelding).

Om te kunnen onderzoeken of de Wet dualisering gemeentebestuur een (institutionele) verandering is die (institutionele) weerstand oproept binnen de gemeente Reimerswaal is een algemene theorie ten aanzien van institutionele statica en dynamica uitgewerkt. Dit is gedaan op basis van het proefschrift van Hendriks (1996, *Beleid, Cultuur en Instituten. Het verhaal van twee steden.*). Zijn werk geeft een multidimensionaal overzicht van de begrippen institutie en institutionele verandering.

Enquête

Om de percepties van de raadsleden te meten ten aanzien van de gevolgen van de invoering van het dualisme voor de posities van de Reimerswaalse gemeenteraad is een enquête uitgezet onder de 18 raadsleden (het officiële aantal raadsleden is 19, er is één raadszetel vacant²³) uit de raadsperiode 2002-2006. Het theoretisch kader heeft de basis gevormd voor het opstellen van de vragenlijsten, het vaststellen van de respondenten, het verzamelen van gegevens en het aanmaken van de basisbestanden die nodig zijn voor het uitzetten en het verwerken van vragenlijsten. Om ambiguïteit in de enquêtevragen te voorkomen is een feedbackloop ingesteld. Dit is gedaan door de enquêtevragen voor te leggen aan een proefpanel bestaande uit de burgemeester, de gemeentesecretaris, de adjunct-gemeentesecretaris en de griffier van de gemeente Reimerswaal. Zij hebben de enquête nagekeken op logica, opbouw en het stroken met de centrale onderzoeksvraag en doelstelling van deze scriptie. Na deze testfase is een aantal wijzigingen doorgevoerd en zijn vervolgens de definitieve vragenlijsten vastgesteld. Het meten van percepties kent zo zijn nadelen. Baarda en De Goede (2001, pag. 225) geven aan dat de informatie niet altijd betrouwbaar is, doordat mensen zich soms niet bewust zijn van (de motieven van) hun gedrag. Ook sociale wenselijkheid kan een negatieve invloed hebben op de betrouwbaarheid van de enquêteresultaten. Om dit verschijnsel vast te stellen zijn enkele controlevragen toegevoegd aan de enquête. Tot slot vormt non-respons een probleem, waardoor een selecte groep kan ontstaan (zie tabellen 5.2 en 5.3).

De raadsleden hebben 20 februari 2006 een schriftelijke vragenlijst toegestuurd gekregen bestaande uit grotendeels gesloten vragen. De vragenlijst is gericht op het meten van veranderingen in de cultuur te vergelijken in de periode voor 7 maart 2002 en de raadsperiode 2002-2006. Met cultuur worden hier de percepties, meningen en gedragingen van raadsleden bedoeld. In de enquête zijn de indicatoren niet één op één omgezet in enquêtevragen. Dit is wel gedaan bij het kwalitatieve interview en de inhoudsanalyse. Bij deze onderzoekstechniek is gekozen voor het meten van de posities van de gemeenteraad ten opzichte van het college en de burgemeester, het ambtelijk apparaat en de burgers volgens de vraagstelling gebruikt in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004). Het Tweede Jaarbericht richt zich op de positie van de wethouder. De vragenlijst gebruikt in dit onderzoek is aangepast op de posities van de gemeenteraad. Bij de tabellen in de separate bijlage is aangegeven welke vragen (uiteraard gedeeltelijk) overeen komen met de vragenlijst gebruikt in het Tweede Jaarbericht. Een vergelijking tussen de resultaten van dit onderzoek en het Tweede Jaarbericht kan niet plaatsvinden, vanwege het verschil in onderzoekspopulatie (hier: gemeenteraad; Tweede Jaarbericht: wethouders). De vragenlijst bestaat uit een aantal onderdelen. Eerst zijn er algemene vragen gesteld over de persoonlijke en politieke achtergrond van het raadslid. Op basis van deze kenmerken is de responsgroep getypeerd. Vervolgens zijn er in verschillende blokken vragen gesteld over de arena waarin de raad opereert en de verhouding die hij met verschillende actoren heeft. Daarbij zijn achtereenvolgens de positie van de raad ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders, het ambtelijk apparaat en de Reimerswaalse burgers besproken. Het laatste onderdeel van de vragenlijst bestond uit vragen over het dualisme en de veranderingen die dat teweeg heeft gebracht.

Omdat het onderzoek mede tot doel heeft gehad om veranderingen vast te stellen, is gezocht naar een goed referentiepunt. Bij gebrek aan een expliciet als zodanig aangeduide nulmeting, is besloten om de onderzoeksgegevens te vergelijken met theoretische gegevens (hoofdstuk 4) over de verschillende posities van de gemeenteraad voor en na 7 maart 2002.

Om een enquête met vragenlijsten af te nemen zijn er verschillende methoden voorhanden, zoals de telefonische enquête, de digitale enquête en de schriftelijke enquête. Hier is voor de laatste methode gekozen, omdat dit technisch gezien de meest simpele manier van verspreiding is en respondenten zelf het moment van invullen kunnen kiezen. De nadelen zijn vergelijkbaar met die van de andere methoden, namelijk onpersoonlijk en makkelijk te verwijderen wat ten koste kan gaan van de respons.

De respondenten zijn 17 februari 2006 door de griffier en de onderzoeker schriftelijk op de hoogte gesteld van de enquête en gevraagd om hun medewerking. Ook zijn zij langs deze weg 20 februari 2006 voorzien met de enquêteformulieren. Na afronding van het veldwerk op 3 maart 2006 zijn de bestanden ingelezen en geanalyseerd met behulp van de statistische software SPSS. Gedurende het veldwerk is op verschillende momenten met de respondenten gecommuniceerd en zijn er diverse responsverhogende activiteiten (rappellmails, telefonische oproepen) ondernomen.

Onderstaande tabel geeft de respons weer.

Doelgroep	Aantal respondenten	Behaalde respons	Respons%
Raadsleden gemeente Reimerswaal	18	13	72,2%

Tabel 5.2: Respons enquête posities van de Reimerswaalse gemeenteraad

De gemiddelde respons van enquêtes ligt over het algemeen zo rond de 40 procent (Bartelds & Jansen & Joostens 1989). Hier waren dus minimaal acht enquêtes nodig. Met een respons van 72,2 procent is dit gemiddelde ruim gehaald. Hoe meer respons, hoe representatiever de uitspraken die gedaan kunnen worden. Er is gelet op een evenwichtige respons over de fracties heen, immers de omvang van de fracties binnen de Reimerswaalse raad loopt sterk uiteen (voorbeeld: in de raadsperiode 2002-2006 waren van de achttien raadsleden zeven van de SGP en één van de VVD).

Politieke partij / Spreiding doelgroep	Aantal fractieleden 2002/2006	Aantal enquêtes retour	Percentage van totaal aantal retourneerde enquêtes
SGP	7 / 100,0%	3 / 42,9%	23,0%
CDA	3 / 100,0%	3 / 100,0%	23,0%
PvdA	2 / 100,0%	2 / 100,0%	15,0%
CU	2 / 100,0%	2 / 100,0%	15,0%
LR	2 / 100,0%	1 / 50,0%	8,0%
VVD	1 / 100,0%	0 / 0,0%	0,0%
Lijst Kortlever*	1 / 100,0%	0 / 0,0%	0,0%
Missing	-	2 / -	15,0%
Totaal**	18 / 94,7%	13 / 72,2%	-

Tabel 5.3

* De raadsperiode 2002-2006 begon met een andere verdeling (zie 5.3 voor uitleg). Maart 2005 is raadslid Kortlever uit de BBR-fractie gestapt en verdergegaan onder de naam Lijst Kortlever. Raadslid Kramer is april 2005 uit de raad gestapt. Daarmee was de BBR ter ziele. De zetel van raadslid Kramer is niet meer opgevuld bij gebrek aan bereidwillige kandidaten op de verkiezingslijst van de BBR.

** Het officiële aantal raadsleden is 19. Zie ook *.

Van de SGP hebben drie van de zeven leden de enquête ingevuld en geretourneerd. Bij het CDA hebben ze dit allen gedaan. Hetzelfde geldt voor de leden van de PvdA en de CU. Van LR is één enquête teruggekomen. Van de VVD en de Lijst Kortlever is niet te achterhalen of zij geparticipeerd hebben in het onderzoek. Tot slot zijn er nog twee anonieme enquêtes ontvangen. Op basis van de typering van en het aantal respondenten kan verwacht worden dat de resultaten van de enquête gedragen worden door het merendeel van de raadsleden van 2002-2006. De complete uitwerking van de enquêtes is opgenomen in de separate bijlage.

Kwalitatief interview

Deze fase van het onderzoek stond in het teken van verdieping en crossreferentie. Hiertoe is kwalitatieve interview ingezet. Het doel van het interviewen is na te gaan wat iemands mening over een bepaalde situatie is (Hakvoort 1996, pag. 134). Er zijn gesprekken gehouden met gemeenteraadsleden, leden van het college van burgemeester en wethouders, de oud-burgemeester, (adjunct-)griffier, (adjunct-)gemeentesecretaris en afdelingshoofden. Deze personen zijn geselecteerd, omdat ze in hun (huidige) functie gewerkt hebben voor en na 7 maart 2002. Zij kunnen beoordelen of en welke verschillen zijn opgetreden in de posities van de gemeenteraad voor en na 7 maart 2002. Ook is er voor gekozen om niet alleen raadsleden te interviewen, omdat het in deze scriptie draait om de verschillende posities van de raad. Hier zijn dus ook andere actoren (collegeleden, (top-)ambtenaren) bij betrokken. Een lijst van geïnterviewden is opgenomen in de separate bijlage.

Ook hier levert het meten van percepties problemen op voor de validiteit van de onderzoeksresultaten. Dolbaere en Dolbaere in Fischer (200., pag. 158) verklaren dit als volgt: 'Looking at the same facts, some see problems, while others see progress.' Dit probleem is ten dele voorkomen door zoveel mogelijk naar feiten te vragen en zo min mogelijk naar indrukken (Baarda & De Goede 2001, pag. 225). In de gesprekken zijn de enquêteresultaten gepresenteerd en is doorgevraagd op de context van de resultaten van de enquête. Bovendien zijn de tien veronderstellingen getoetst aan de hand van de indicatoren uit het analysekader (zie vragenlijst in separate bijlage). Ook hier is om ambiguïteit in de interviewvragen te voorkomen een feedbackloop ingesteld. De interviewvragen zijn voorgelegd aan een proefpanel bestaande uit de adjunct-gemeentesecretaris en de griffier van de gemeente Reimerswaal. Zij hebben de interviewvragen nagekeken op logica, opbouw en het stroken met de centrale onderzoeksvraag en doelstelling van deze scriptie. Na deze testfase is een aantal wijzigingen doorgevoerd en zijn vervolgens de definitieve vragenlijsten vastgesteld.

Er is gekozen voor individuele gesprekken, omdat dit naar verwachting meer betrouwbare informatie zou opleveren dan groeps gesprekken. 'De verkregen informatie betreft opvattingen, meningen, oordelen, overtuigingen, herinneringen, van de ondervraagde personen [...].' (Hakvoort 1996, pag. 134) De interviews hebben eind maart en begin april 2006 plaatsgevonden en zijn opgenomen met toestemming van de geïnterviewden.

Inhoudsanalyse

Aangekomen bij de voorlaatste fase van het onderzoek (de verwerking van de resultaten in de analyse, de conclusies en de aanbevelingen volgen als laatst) heeft er een inhoudsanalyse van de Reimerswaalse documenten plaatsgevonden. 'Inhoudsanalyse is een onderzoekstechniek voor de objectieve, systematische en kwantitatieve beschrijving van de manifeste inhoud van communicaties' (definitie Berelson in Hakvoort 1996, pag. 144). Met de twee reeds besproken onderzoekstechnieken worden voornamelijk percepties van respondenten gemeten. Dit gaat ten koste van de validiteit van de onderzoeksresultaten. In het kader van triangulatie wordt hier de onderzoekstechniek inhoudsanalyse geïntroduceerd. Met behulp van deze techniek kan worden nagegaan of conclusies op basis van het eerdere materiaal ook gefundeerd zijn in feitelijk materiaal (Hakvoort 1996, pag. 145). Het gaat hier om documenten met betrekking tot de invoering van het dualisme, notulen van de gemeenteraadsvergaderingen, collegevoorstellen en raadsbesluiten (zie bronvermelding). Er is een aselechte steekproef getrokken uit de notulen van de gemeenteraadsvergaderingen, collegevoorstellen en raadsbesluiten uit de periode september 2001 tot en met augustus 2002. Voor deze periode is gekozen, omdat deze rond de invoering van het dualisme zit en dus een goed beeld kan geven over de directe periode rond 7 maart 2002. Ook was in deze periode sprake van één en dezelfde vergaderwijze van de gemeenteraad (het commissiestelsel), waardoor geen appels met peren worden vergeleken. De keuze voor deze periode brengt ook enkele beperkingen met zich mee. Zo was in deze periode oud-burgemeester Verbree in functie. Vanaf mei 2005 is zijn opvolger burgemeester Huisman aangetreden. De invloed van de persoon Huisman in de raadsperiode 2002-2006 is dus niet af te leiden uit deze documenten. Hetzelfde geldt voor de griffier en de rekenkamer die ook beide later in deze raadsperiode zijn aangetreden. Hiermee wordt gelijk de stelling ingenomen dat de personen in functie de invoering van het dualisme beïnvloeden en niet alleen de functie. Het is een combinatie van beide factoren.

5.3 Samenvatting

Het uitgangspunt voor het onderzoek is een representatief en getrouw beeld te geven van de stand van dualisering in de gemeente Reimerswaal. Daartoe heeft het onderzoek tot doel niet alleen descriptief te zijn, maar ook prescriptief (het formuleren van aanbevelingen voor de beleidspraktijk). Omdat monisme en dualisme geen statische fenomenen zijn en dus moeilijk feitelijk zijn weer te geven in een onderzoek, is gekozen voor de interpretatieve benadering van dit bestuurskundige onderzoek. Binnen het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksinstrumenten om de methodologische vertekening van het ene onderzoeksinstrument te compenseren met een ander instrument. Hier is gekozen voor de enquête, het kwalitatieve interview en de inhoudsanalyse.

De resultaten van dit onderzoek zijn verwerkt in twee producten. Het eerste product is een onderzoeksrapport voor de gemeente Reimerswaal, waarmee deze gemeente verder kan werken aan een dualistische toekomst binnen het gehele gemeentelijk bestuur. Het tweede product is een masterscriptie.

6 De gemeente Reimerswaal

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de twee kernbegrippen van deze scriptie, monisme en dualisme, toegepast op de Reimerswaalse situatie. Dit hoofdstuk vormt het eerste hoofdstuk van de uitwerking van de empirie. In dit hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van informatie op de website van de gemeente Reimerswaal en informatie verkregen uit het interview van 23 februari 2006 met de heren P. Kil (oud parttime griffier en afdelingshoofd OPZ) en P. van Dijke (beleidsmedewerker en adjunct-griffier). Beide hebben als griffiers van het eerste uur aan de wieg gestaan van het dualisme op het Reimerswaalse niveau.

In dit hoofdstuk komt eerst de ontstaansgeschiedenis van de gemeente Reimerswaal aan bod (zie 6.2). Vervolgens is er een uiteenzetting van de Reimerswaalse politiek (zie 6.3). Daarna volgt er een uitleg van de overgang van het Reimerswaalse monisme naar het Reimerswaalse dualisme (zie 6.4). Tot slot volgt er een korte samenvatting van dit hoofdstuk (zie 6.5).

6.2 Ontstaansgeschiedenis²⁴

Reimerswaal was in de vijftiende eeuw na Middelburg en Zierikzee de derde stad van Zeeland. Vanuit Reimerswaal zeilden schepen naar Vlaanderen, naar Engeland, Frankrijk en de Oostzeehavens. Reimerswaal lag op de route naar Antwerpen. De vaarroute liep toen door de huidige Oosterschelde en daar zijn nog restanten van het oude Reimerswaal te vinden. Het winnen van zout, de handel daarin en de meekrapteelt vormden er de belangrijkste bronnen van bestaan. Reimerswaal was een welvarende stad tot het tij keerde. De reeks rampen begint met een brand en daarna is het water dat het oude Reimerswaal ten ondergang stuurt. Tussen 1530 en 1570 dringt het water zeven maal Reimerswaal binnen.

In het nieuwe Reimerswaal is er ruimte. Het is in oppervlakte één van de grootste gemeenten van Zeeland. De meer dan 20.000 inwoners hebben per inwoner meer dan één hectare ter beschikking. Dat is overigens inclusief een flink deel van het water van de Oosterschelde en de Westerschelde.

Reimerswaal grenst in het oosten aan de provincie Brabant met de gemeenten Bergen op Zoom en Woensdrecht. In het zuiden aan België, de stad Antwerpen is een buurgemeente. De Oosterschelde vormt de grens in het noorden en de Westerschelde doet dat aan de zuidkant. In het westen liggen de gemeenten Goes, Kapelle en Borsele.

Is de ondergang van het oude Reimerswaal goeddeels het gevolg van de natuur, het ontstaan van het nieuwe Reimerswaal was aan het einde van de jaren zestig puur mensenwerk. De datum van de herindelings is 1 januari 1970. De gemeenten Kruiningen, Yerseke, Krabbendijke, Waarde en Rilland-Bath bestaan dan niet meer. Hansweert hoorde al bij Kruiningen, evenals een groot gedeelte van Oostdijk.

6.3 Reimerswaalse politiek

De Reimerswaalse raad.

De Reimerswaalse raad vergadert sinds 2004 in een cyclus van drie vergaderingen: een thema-, een opinie- en een besluitraad. Reimerswaal kent geen raadscommissies meer. Deze zijn afgeschaft met het drie-raden-stelsel. Raadsvergaderingen zijn openbaar en er is spreekrecht voor het publiek. In de raadsperiode 2002-2006 bestond de raad uit negentien raadsleden verdeeld over zeven raadsfracties. De verdeling van de raadszetels over de fracties is als volgt: zeven leden van de fractie van de SGP, drie leden van de fractie van het CDA, twee leden van de fractie van de PvdA, twee leden van de fractie van LR, twee leden van de fractie van de CU, twee leden van de fractie BBR en één lid van de fractie van de VVD. Maart 2005 is raadslid Kortlever uit de BBR-fractie gestapt en verdergegaan onder de naam Lijst Kortlever. Raadslid Kramer is april 2005 uit de raad gestapt. Daarmee was de BBR ter ziele. De zetel van raadslid Kramer is niet meer opgevuld bij gebrek aan bereidwillige kandidaten op de verkiezingslijst van de BBR.

Het Reimerswaalse college.

Het Reimerswaalse college houdt eenmaal per week spreekuur. De wisselingen in de raad hebben gevolgen gehad voor de samenstelling van het college. Op het moment van dit schrijven (februari 2006) bestaat het college uit burgemeester A.J. Huisman en 3 wethouders: wethouder J.A. Blik namens de SGP, wethouder J.J.L. de Kunder namens het CDA, wethouder C.J. Knuit namens de PvdA. Vlak na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002 bestond het college uit de volgende wethouders: wethouder J.A. Blik namens de SGP, wethouder Jansen namens het CDA en wethouder M. Overloop namens de BBR. Wethouder J. Jansen is afgetreden wegens persoonlijke omstandigheden. BBR wethouder M. Overloop is opgestapt wegens gezondheidsredenen. Interne strubbelingen binnen de BBR hebben geleid tot het ter ziele gaan van deze partij. 1 maart 2005 is burgemeester A. Verbree met vervroegd pensioen gegaan. Zijn opvolger burgemeester A.J. Huisman is mei 2005 geïnstalleerd.

6.4 Van Reimerswaals monisme naar Reimerswaals dualisme

Reimerswaals monisme.

Er is reeds in hoofdstuk 3 geconstateerd dat er voor 7 maart 2002 geen sprake was van een zuiver monistisch stelsel binnen de Nederlandse gemeenten, zowel formeel als in de bestuurspraktijk. Dit was ook het geval in Reimerswaal. Het machtszwaartepunt lag bij het college. Het college was leidend in de dagelijkse praktijk. Het college gaf de richting aan en de raad volgde. Dit gebeurde overigens zonder de raad te schofferen. Tot 2004 was er sprake van een commissiestructuur binnen de gemeente Reimerswaal. Deze commissies werden voorgezeten door de wethouder met de portefeuille waar deze commissie over ging. De wethouder bepaalde hiermee de agenda van de commissievergadering en stuurde de behandeling van de onderwerpen. In deze commissies werd door het college draagvlak gecreëerd voor de in de gemeenteraadsvergadering te behandelen raadsvoorstellen. Dat het college leidend was, lag mede aan de personele invulling van dit college. Er zaten wethouders in het college die al jaren dezelfde portefeuille voerden. Dit, en het feit dat het college toegang had tot ambtelijke ondersteuning, had tot gevolg dat er een college met veel kennis van zaken zat. En ook in het Reimerswaalse geval betekende kennis macht. Kennis en dus macht die de gemeenteraad niet bezat²⁵.

Naar Reimerswaals dualisme.

Welke stappen zijn er ondernomen om het dualisme in te voeren binnen de gemeente Reimerswaal? November 2001 is raadsbreed gediscussieerd over dualisering in algemene zin. Het wetsvoorstel Dualisering Gemeentebestuur kreeg in 2001 een nuchtere ontvangst van de raad. Dualisme was een verplichting, en daar kon de raad niet van onderuit. Vanuit het Projectbureau Vernieuwingsimpuls (VNG/BZK) is een presentatie verzorgd van het hoe en waarom van dualisering. Na deze presentatie is eerst in kleinere werkgroepen en later in plenaire vorm nader bij een aantal items van het dualisme stilgestaan, zoals de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen van de gemeenteraad. Hierna zijn in werkgroepen bestaande uit vertegenwoordigers uit gemeenteraadsfracties, gemeentesecretaris, burgemeester en ambtelijke bijstand van de afdeling OPZ de onderwerpen verder uitgewerkt. De werkgroepen hebben aanbevelingen aan de gemeenteraad geformuleerd over hoe vorm en inhoud te geven aan de 'Reimerswaalse maat' van dualisering. Deze aanbevelingen zijn besproken in de vergadering van de commissie Financiën en Algemene Zaken van 4 maart 2002. Hierna is de nota 'Bestuurlijke vernieuwing in Reimerswaal: duellisme of dualisme' (Gemeente Reimerswaal 2002) opgesteld. In deze nota wordt het minimum aan verplichte structuurveranderingen uitgewerkt. Bij het invoeren van het dualisme op het Reimerswaalse niveau zijn de structuurwijzigingen leidend geweest. Dualisme is binnen de gemeente Reimerswaal ingevoerd op het minimale benodigde niveau om te voldoen aan de dualistische verplichtingen. Hiervan kunnen enkele voorbeelden genoemd worden. Zo was het eerste anderhalf jaar de griffier een parttime functie (0,7 fte) die door twee medewerkers van de afdeling OPZ naast hun eigen werkzaamheden werd uitgevoerd. Een tweede voorbeeld is de ambtelijke ondersteuning voor de raad. Hieraan is een maximum gesteld. Een raadslid mag maximaal tien keer per jaar om ambtelijke ondersteuning vragen voor bijvoorbeeld het opstellen van een initiatiefvoorstel. Dualisme binnen de gemeente Reimerswaal is een stapsgewijs proces. Niet te veel dualisme in één keer²⁶.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 is in 2004 de commissiestructuur afgeschaft en is men overgestapt op het drie-raden-stelsel, met een thematische en een opiniërende raadsvergadering, naast de reguliere besluitvormende vergadering. In de themaraad

vindt overdracht van informatie plaats die op een later moment kan worden gebruikt bij het vormen van een mening (de opinieraad) of het nemen van een besluit (de besluitraad) Anders gezegd: in de themaraad wordt materiaal aangereikt om in een later stadium tot besluitvorming te komen (Gemeente Reimerswaal februari 2004, pag. 5). De opinieraad is het platform waarop de raad onderling en met het college van gedachten wisselt over conceptraadsvoorstellen of de uitvoering daarvan (Gemeente Reimerswaal februari 2004, pag. 6).

Voor het afschaffen van de commissiestructuur zijn drie redenen te noemen. Zo was er sprake van dubbele discussies. Iedere commissie kende haar eigen specifieke invalshoek (namelijk financiën, ruimtelijke ordening, welzijn en openbare werken) waardoor in de commissievergaderingen een redelijk beperkte discussie ontstond terwijl er behoefte was om veel meer aspecten bij de beraadslagingen te betrekken. De tweede reden was dat de commissies deels bemand werden door niet-raadsleden. Doordat standpunten van raadsleden en niet-raadsleden niet altijd overeenkwamen ontstonden fricties. Ten slotte ontbrak het de raadsleden aan een wij-gevoel. Ze zagen elkaar maar één keer per maand tijdens de reguliere raadsvergadering en dit kwam niet ten goede aan de discussies²⁷. In de inleiding (hoofdstuk 1) is gesteld dat de raad de wijziging van de vergaderwijze in het drie-raden-stelsel ziet als een gevolg van de invoering van het dualisme. In de enquête is hier naar gevraagd.

Enquêtevraag 66: De wijziging van de vergaderwijze in het drie-raden-stelsel (opinie-, thema- en besluitraad) is een gevolg van de invoering van het dualisme.	Geen mening	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
		15,4%	23,1%	61,5%

Tabel 6.1

Een ruime meerderheid van de raad is het hier mee eens tot helemaal mee eens. De andere 15% heeft er geen mening over. Hiermee kan geconcludeerd worden dat deze stelling correct was.

Reimerswaals dualisme.

Hoe dualistisch is Reimerswaal nu? Zoals één van de geïnterviewden het stelde: *“Bekeken vanuit de kaderstellende en controlerende rollen van de raad is er nog een wereld te winnen.”* Vanaf 7 maart 2002 is het de bedoeling dat de raad meer aan de voorkant stuurt. Dit gebeurt nu niet, de raad is nu puur reactief bezig. De raad is nog niet in staat om de grote lijnen voor het college uit te zetten. Er zijn twee jaar geleden (op papier) plannen geweest om te experimenteren met het stimuleren van de kaderstelling door de raad. Door externe factoren als het vertrek van de burgemeester en de tijdsdruk op andere bezigheden is dit niet van de grond gekomen²⁸.

Kaderstelling en controle kunnen niet los van elkaar gezien worden. Momenteel controleert de raad hoe het college functioneert binnen haar bevoegdheden. Dit is niet in overeenstemming met dualisme. Controle vindt momenteel eigenlijk alleen plaats bij incidenten en bij vastgelegde controlemomenten. Controle zou zich ook moeten richten op een juiste invulling van de door de raad opgestelde kaders²⁹. In hoeverre dualisme gevolgen heeft gekend voor de posities van de Reimerswaalse gemeenteraad, zal duidelijk worden in het volgende hoofdstuk ‘De posities van de Reimerswaalse gemeenteraad voor en na 7 maart 2002’.

6.5 Samenvatting

De ondergang van het oude Reimerswaal is het gevolg van de natuur. Het ontstaan van het huidige Reimerswaal in 1970 is het gevolg van een gemeentelijke herindeling. Ook in Reimerswaal was er voor 7 maart 2002 geen sprake van een zuiver monistisch stelsel, zowel formeel als in de bestuurspraktijk. Het wetsvoorstel Dualisering Gemeentebestuur is in 2001 nuchter ontvangen door de raad. Bij het invoeren van het dualisme op het Reimerswaalse niveau zijn de structuurwijzigingen leidend geweest. Dualisme is binnen de gemeente Reimerswaal ingevoerd op het minimale benodigde niveau om te voldoen aan de dualistische verplichtingen. Dualisme wordt in deze gemeente stapje voor stapje ingevoerd. In 2004 is de commissiestructuur afgeschaft en overgestapt op het drie-raden-stelsel (opinie-, thema- en besluitraad). Drie redenen lagen hieraan ten grondslag, namelijk dubbele discussies, fricties door bemensing van de commissies door niet-raadsleden en het ontbreken van een wij-gevoel. De wijziging van de vergaderwijze in het drie-raden-stelsel wordt door de raad gezien als een gevolg van de invoering van het dualisme. Hoe dualistisch is Reimerswaal nu? Volgens één van de geïnterviewden is er nog een wereld te winnen. Vooral de juiste (dualistische) invulling van de kaderstellende en controlerende rollen moeten nog van de grond komen.

7 De posities van de Reimerswaalse gemeenteraad voor en na 7 maart 2002

7.1 Inleiding

In het vierde hoofdstuk van deze scriptie zijn tien veronderstellingen geformuleerd naar aanleiding van de theorie. In het analysekader zijn aan deze veronderstellingen indicatoren gehangen om zo de veronderstellingen meetbaar te maken. Dit is gedaan met behulp van een enquête onder de raadsleden uit de raadsperiode 2002-2006, diepte-interviews en een inhoudsanalyse van documenten. De resultaten hiervan zijn verwerkt in onderstaande paragrafen om na te gaan in hoeverre de tien veronderstellingen opgaan voor de gemeente Reimerswaal.

Paragraaf 7.2 gaat in op het functioneren van de Reimerswaalse gemeenteraad in verhouding tot het Reimerswaalse college en de burgemeester. De paragrafen 7.3 en 7.4 gaan in op de posities van de Reimerswaalse gemeenteraad ten opzichte van het ambtelijk apparaat en de burgers. Hoe functioneren deze posities in de Reimerswaalse praktijk? Welke verschillen zijn in deze posities opgetreden wanneer deze voor en na 7 maart 2002 met elkaar worden vergeleken? In paragraaf 7.5 volgt een korte samenvatting van dit hoofdstuk. De hoofdstukken 6 en 7 geven de empirische resultaten van het onderzoek uit hoofdstuk 5 weer.

7.2 De positie van de Reimerswaalse gemeenteraad ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester

In deze paragraaf wordt ingegaan op de kern van het dualisme, namelijk de verhouding tussen gemeenteraad en college. Deze verhouding werd voor 7 maart 2002 gekenmerkt door een sterke verwevenheid. Deze verwevenheid kwam met name tot uiting in de combinatie van het raadslidmaatschap en het wethouderschap. Het dualisme beoogt deze verwevenheid te ontvlechten door de posities, functies en bevoegdheden van raad en college duidelijker te scheiden. Ruim vier jaar na de invoering van het dualisme is het de vraag of dit daadwerkelijk heeft geleid tot andere (invloeds-)verhoudingen in Reimerswaal tussen raad en college. Naast de ontvlechting van posities, streeft het dualisme ook naar een scheiding van de functies en bevoegdheden van raad en college. Het college behoort zich toe te leggen op het besturen, het uitvoeren en het afleggen van verantwoording daarover. De raad behoort drie rollen te vervullen, namelijk de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende rol. Hier wordt bekeken in hoeverre deze ontvlechting van functies daadwerkelijk tot stand is gekomen in Reimerswaal na 7 maart 2002.

Hierna wordt telkens eerst aangegeven wat gegeven de veronderstellingen van de wet de verwachte veranderingen in de positie van de raad ten opzichte van het college zouden moeten zijn. Vervolgens wordt beschreven op welke manier raad en college nu met hun positie omgaan.

7.2.1 De veronderstelde veranderingen

In de wet zijn voor zowel raad als college een aantal structuurmaatregelen genomen. Deze structuurmaatregelen beogen een verandering te creëren in de positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college. Dit is in hoofdstuk 4 aan de orde geweest. Het gaat er in dit hoofdstuk vooral om te kijken naar de beoogde veranderingen in de interactie tussen de gemeenteraad en het college en de burgemeester en de mate waarin deze verandering reeds daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Het gaat om de volgende zeven veronderstellingen:

1. De raad stelt van te voren kaders vast betreffende de doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten van bepaald beleid. Het college zorgt voor de uitvoering van het beleid binnen deze kaders.
2. In het kader van de controlerende rol van de raad legt het college verantwoording af aan de raad over de uitvoering van taken.
3. De controlerende bevoegdheid van de raad is versterkt door de gemeentelijke rekenkamer.

4. De kaderstellende en controlerende rollen van de raad ten opzichte van het college zijn versterkt door het zelfstandig positioneren van de raad en het college.
5. De onafhankelijkheid van de raad ten opzichte van het college is toegenomen door de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap.
6. De controlerende rol van de raad ten opzichte van het college is versterkt door de actieve informatieplicht.
7. De burgemeester is voorzitter van zowel de raad als het college. Als raadsvoorzitter laat hij het belang van de raad prevaleren boven dat van het college.

7.2.2 De onderzoeksresultaten

Voor de gemeenteraad betekende de invoering van het dualisme een heroriëntatie op de vervulling van zijn primaire taken, namelijk normering vooraf en controle achteraf. Om dit te kunnen uitvoeren is het wettelijke instrumentarium van de gemeenteraad uitgebreid. Deze veranderde positie van de raad vraagt ook om een andere taakopvatting van raadsleden.

In deze paragraaf wordt het functioneren van de gemeenteraad in het duale bestel beschreven, en in het bijzonder zijn positie tegenover het college als geheel.

7.2.2.1 De kaderstellende en controlerende rollen van de raad

De kaderstellende rol

Om het college van goede ´opdrachten´ te voorzien heeft de raad vanaf 7 maart 2002 een belangrijke taak vooraan in het beleidsproces gekregen: de kaderstellende functie. Beleid en controle op gevoerd beleid, begint bij het formuleren van beleid. Daartoe beschikt de raad over instrumenten³⁰ om zelf voorstellen voor beleid te doen, beleidsvoorstellen van het college aan te vullen of te wijzigen of via de begroting voorwaarden te stellen aan het beleid. Sommige van deze instrumenten bestonden al voor 7 maart 2002 en zijn in de Gemeentewet geformaliseerd. Andere instrumenten zijn helemaal nieuw (zie 4.2).

In Reimerswaal kent men de kadernota met meerjarenspeerpunten en meerjarenperspectief als kaderstellend instrument. Dit is overigens geen nieuw instrument. De uitvoering van de kadernota vindt plaats in de begroting en meerjarenbegroting (Gemeente Reimerswaal februari 2002, pag. 7). Bij de behandeling van deze (meerjaren-)begroting komt de kaderstellende functie van de raad om de hoek kijken. Tijdens de begrotingsbehandeling kan de raad wijzigingen en aanvullingen aanbrengen in de begroting. De begroting is, en blijft ook na 7 maart 2002, het instrument voor de raad om het college te sturen op de gewenste prestaties. Belangrijk hierbij is wel, dat de raad zich dan richt op de hoofdlijnen. De raad moet doelstellingen op een hoog abstractieniveau vaststellen. Het college heeft dan de vrijheid om binnen de begroting te schuiven om de doelstellingen te realiseren (Gemeente Reimerswaal februari 2002, pag. 8). Geïnterviewde (top-)ambtenaren en collegeleden geven aan dat in de begroting na 7 maart 2002 de aandacht is verschoven van een financieel document naar een beleidsmatig document. Zo stellen zij dat steeds meer beleidsinhoudelijke teksten en uitleg bij de cijfers zijn opgenomen. Ook is de stand van zaken en zijn de raadswensen ten aanzien van beleid opgenomen. Geïnterviewde raadsleden hebben deze verschuiving niet waargenomen. Alle geïnterviewden zijn het er over eens dat de kennis om het financiële document te doorgronden ontbreekt bij het merendeel van de raadsleden. Het gevolg is volgens hen dat het abstractieniveau voor de raad te hoog is en het stuk al snel als hamerstuk wordt afgedaan. Het stellen van kaders met behulp van de kadernota en de (meerjaren-)begroting komt hierdoor niet uit de verf.

Bij beleidsnota's heeft ook de raad een belangrijke kaderstellende functie. Ook hier kan hij kaders, doelstellingen, financiële randvoorwaarden stellen.

Enquêtevraag 19: Als u kijkt naar de plenaire raadsdebatten in deze gemeente die de afgelopen vier maanden zijn gevoerd, reageert de raad alleen op kant en klare collegevoorstellen of geeft de raad richting aan de inhoud van het beleid en beleidsproces in een vroeg stadium?	1 Raad reageert alleen op kant en klare collegevoorstellen	2	3	4	5 Raad geeft richting aan inhoud beleid en beleidsproces in een vroeg stadium	Totaal
	7,7%	46,2%	38,5%	7,7%	0,0%	100,0%

Tabel 7.1

Uit de enquêteresultaten blijkt dat de raad niet of nauwelijks richting geeft aan de inhoud van beleid en beleidsproces in een vroeg stadium. Een ruime meerderheid van de geënquêteerde raadsleden zegt te wachten op kant en klare collegevoorstellen. Geïnterviewden zijn van mening dat het versterken van de kaderstellende rol in grote mate afhankelijk is van het tijdstip waarop de raad bij (het opstellen van) de beleidsnota betrokken wordt. Er wordt gesteld dat wanneer een beleidsnota reeds tot in detail is uitgewerkt, de raad eerder geneigd is om op details in te gaan dan op hoofdlijnen. Bovendien zeggen geïnterviewden in de beleidsnota's de koppeling met reeds bestaand beleid te missen. De manier waarop een collegevoorstel wordt gepresenteerd aan de raad is dus van groot belang.

Voor de Reimerswaalse gemeenteraad nieuwe instrumenten zijn het raadsprogramma en coalitieakkoord. Na de verkiezingen van 7 maart 2006 is voor het eerst in samenspraak met alle fractievoorzitters een raadsprogramma vastgesteld. In dit programma zijn kaders in ontwikkeling weergegeven. Dit houdt in dat het geen statisch document is en dat kaders zich kunnen aanpassen aan de actualiteit (Gemeenteraad van Reimerswaal 16 maart 2006, pag. 3). Dit document is unaniem vastgesteld door de Reimerswaalse raad (Fractie CDA & Fractie PvdA & Fractie SGP maart 2006, pag. 3). In aansluiting hierop is maart 2006 door de coalitiepartijen een coalitieakkoord vastgesteld en aangeboden aan het college. In dit akkoord is in hoofdlijnen de ontwikkeling van de kaders in het raadsprogramma gesteld (Fractie CDA & Fractie PvdA & Fractie SGP maart 2006, pag. 3). In de opinieraad van 4 april 2006 is door de collegepartijen aan het college opgedragen om de kaders gesteld in het coalitieakkoord mee te nemen in de kadernota 2006. Geïnterviewden geven aan dit een goede stap in de juiste richting te vinden. De documenten worden ervaren als de eerste poging van de raad om kaders te stellen.

Van de andere kaderstellende instrumenten wordt slechts in beperkte mate gebruik gemaakt. Zo is van het budgetrecht nog niet op formele wijze gebruik gemaakt. Wel wordt in de interviews aangegeven dat er af en toe geroepen wordt waar meer geld naar toe moet, maar de officiële weg is nog niet bewandeld. Hetzelfde geldt voor het verordeningrecht. Geïnterviewden geven aan dat hier ook nog geen gebruik van is gemaakt.

Uit het onderzoek (enquête, diepte-interviews en inhoudsanalyse van raadsnotulen) blijkt dat de raad nog grote moeite heeft met het sturen op hoofdlijnen, en zich daarbij voornamelijk richt op bijzaken.

Enquêtevraag 13: Hoe zou u de bemoeienis van de raad met details willen typeren?	Sterk toegenomen	Toegenomen	Gelijk gebleven	Afgenomen	Sterk afgenomen	Missing	Totaal
	7,7%	30,8%	38,5%	0,0%	15,4%	7,7%	100,0%

Tabel 7.2

Enquêtevraag 15: Als u kijkt naar de plenaire raadsdebatten in deze gemeente die de afgelopen vier maanden zijn gevoerd, zijn deze dan gericht op hoofdzaken of op bijzaken?	1 Hoofdzaken	2	3	4	5 Bijzaken	Totaal
	0,0%	15,4%	0,0%	61,5%	23,1%	100,0%

Tabel 7.3

Bijna 85 procent van de geënquêteerden geeft aan dat de raad zich in de plenaire raadsdebatten richt op bijzaken in plaats van hoofdzaken. Bovendien geeft bijna 40 procent aan dat de bemoeienis met details gelijk is gebleven, en nog eens 40 procent geeft aan dat deze zelfs is toegenomen. Als reden voor het detaillistische gedrag van de raad wordt door de geïnterviewden genoemd: *"De burger voelt het beleid van de gemeente in de details, de stoeptegels en de lantaarnpalen. Ik wordt bij de C1000 en de bouwmarkt dan ook aangesproken op deze details. Ik ben volksvertegenwoordiger. Het gaat hier om mensen die hun neus al bij het college en de ambtenaren hebben gestoten. Ze verwachten dan ook dat ik hier iets mee doe."* Het ligt volgens geïnterviewden dan ook niet in de lijn der verwachting dat het detaillistische gedrag helemaal uitgebannen zal worden.

Het totaal oordeel van de geënquêteerde raadsleden over de kaderstelling en de sturing door de gemeenteraad is niet positief te noemen.

Enquêtevraag 12: Hoe zou u de kwaliteit van de kaderstelling en sturing door de gemeenteraad willen typeren?	Sterk toegenomen	Toegenomen	Gelijk gebleven	Afgenomen	Sterk afgenomen	Missing	Totaal
	0,0%	15,4%	69,2%	7,7%	0,0%	7,7%	100,0%

Tabel 7.4

Enquêtevraag 4: Met welke van de onderstaande drie rollen heeft de raad de meeste moeite?	Volksvertegenwoordigende rol	Kaderstellende rol	Controlerende rol	Totaal
	15,4%	69,2%	15,4%	100,0%

Tabel 7.5

Uit de enquêteresultaten komt naar voren dat de kaderstellende rol van de raad niet versterkt is. De meeste respondenten geven aan dat deze onveranderd is. Volgens één respondent is deze rol zelfs in kracht afgenomen. Wanneer in de interviews gevraagd wordt om een reactie op dit resultaat, wordt door de geïnterviewde raadsleden aangegeven dat zij geen beeld hebben bij de kaderstellende rol. Zij vragen zich af hoe zij de kaderstellende rol vorm moeten/kunnen geven, en welke instrumenten zij daarvoor kunnen gebruiken. Uit de enquêteresultaten blijkt dat de raadsleden de meeste moeite hebben met het invullen van de kaderstellende rol.

De controlerende rol

De raad behoort vooraf kaders te stellen. Vervolgens neemt het college dan de uitvoering ter hand. En op gezette tijden controleert de raad of het college ook daadwerkelijk binnen de gestelde kaders werkt. Om de controlerende functie goed te kunnen uitvoeren heeft de raad ook een groot aantal instrumenten³¹ (waaronder een aantal nieuwe) tot zijn beschikking gekregen (zie 4.2).

Daar waar de begroting één van de belangrijkste kaderstellende instrumenten is, is het jaarverslag met de jaarrekening één van de belangrijkste controle-instrumenten voor de raad. Uit de rekening en het verslag moet blijken of het college de uitvoering conform de gestelde voorwaarden heeft opgepakt en of gestelde maatschappelijke effecten en doelstellingen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. De discussie moet dan ook over het bereiken van effecten en doelstellingen gaan. De wijze waarop deze al dan niet bereikt zijn is van minder belang. Dat is namelijk uitvoering van het beleid en dus een verantwoordelijkheid van het college. Vervolgens zijn de jaarrekening en het jaarverslag natuurlijk ook weer de eerste input voor de begroting en/of de kadernota. Als uit het verslag blijkt, dat bepaalde doelstellingen niet (helemaal) gerealiseerd zijn, kan de raad wijzigingen in het lopende beleid voorstellen of als nieuw kader voor het komende begrotingsjaar een intensivering op dat gebied voorstellen. De cirkel is daarmee weer rond. Ook hier is het de mening van de geïnterviewden dat de kennisachterstand van de meeste raadsleden een goed gebruik van deze controle-instrumenten in de weg staat.

Een ander controle-instrument is het vragenrecht dat na navraag in de interviews twee à drie keer per maand wordt gebruikt. Opvallend is dat (bijna) al deze vragen beginnen met: 'Ik las in de krant ...'. Hieruit blijkt dat het vragenrecht voornamelijk wordt gebruikt om actuele zaken te bevragen aan het college, en onvrede uit te drukken. Eén geïnterviewde zegt hierover: *"Ik moet alles uit de krant lezen. De raad wordt dom gehouden."* Geïnterviewden geven aan dat het interpellatierecht zo'n vier à vijf keer per jaar wordt gebruikt. Dit recht wordt voornamelijk als overtreffende trap van het vragenrecht gebruikt om een reactie van het college op landelijke ontwikkelingen te krijgen. Een opvallende ontwikkeling hierbij is dat dit recht, volgens geïnterviewden, voornamelijk door oppositiepartijen wordt gebruikt. Er kan hierbij worden afgevraagd of coalitieondersteunende fracties in voldoende mate worden geïnformeerd door hun wethouders, en de oppositiepartijen niet. Verder is het opmerkelijk dat uit de interviews naar voren komt dat coalitieondersteunende fracties vaak tegen interpellatieaanvragen (en behandeling van moties) van de oppositie stemmen. Geïnterviewde oppositieleden geven aan zich hierdoor al snel aan de kant geschoven te voelen. Geïnterviewden geven aan dat de Reimerswaalse raad nog geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van onderzoek. Het recht van initiatief is wel reeds enkele malen gebruikt. Zo heeft de PvdA het burgerinitiatief onder de aandacht gebracht en de CU de Tsunami en de aardbeving in Pakistan. Van het recht van amendement wordt naar mening van de geïnterviewden voornamelijk informeel gebruik gemaakt. Zo komt het één keer in de twee à drie maanden voor dat gedurende een

raadsvergadering een voorstel mondeling wordt geamendeerd. De griffier en de burgemeester geven aan samen het idee te hebben opgevat om dit de komende tijd te formaliseren. Moties worden zo'n zes à zeven keer per jaar ingediend, en zijn vaak een reactie op landelijke ontwikkelingen zoals het sluiten van treinstations, de mosselkwekerij en de ontpoldering. In principe liggen deze ontwikkelingen buiten het bereik van deze moties, en worden ze voor de vorm ingediend. De moties worden volgens de geïnterviewden dan ook gebruikt om een politiek statement te maken.

De intergemeentelijke rekenkamer

Een ander controle-instrument van de raad is de rekenkamer. Samen met de gemeenten Noord-Beveland en Kapelle heeft de gemeente Reimerswaal oktober 2005 een onafhankelijke rekenkamer ingesteld (Gemeente Reimerswaal 2006, pag. 11). De onafhankelijkheid van de rekenkamer wordt ook onderschreven door bijna 70 procent van de geënquêteerde raadsleden.

Enquêtevraag 21: Welke van de onderstaande uitspraken beschrijft het best de rekenkamer in deze gemeente?	
De rekenkamer is een kamer van de raad.	30,8%
De rekenkamer is een onafhankelijke kamer.	69,2%
Totaal	100,0%

Tabel 7.6

De rekenkamer bestaat uit drie externe personen. Zij heeft de opdracht meegekregen om structureel onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid. De rekenkamer bepaalt daarin zelf de onderwerpen. De raad kan de rekenkamer vragen een bepaald onderzoek uit te voeren, maar de rekenkamer bepaalt zelf of deze vraag ook gehonoreerd wordt. Door de rekenkamer moet elk jaar verslag uit worden gebracht aan de raad. De afzonderlijke rapporten zijn openbaar. Aan de raad en aan het college van burgemeester en wethouders kunnen voorstellen worden gedaan naar aanleiding van de bevindingen (Gemeente Reimerswaal 2006, pag. 11). De gemeentelijke rekenkamer behoort de controlerende rol van de raad te versterken. Aan de raadsleden is gevraagd of dit het geval is in Reimerswaal.

Enquêtevraag 20: De rekenkamer versterkt de controlerende bevoegdheid van de raad.	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Geen mening	Mee eens	Helemaal mee eens	Missing	Totaal
	7,7%	7,7%	7,7%	23,1%	46,2%	7,7%	100,0%

Tabel 7.7

In de enquête geeft bijna 70 procent van de Reimerswaalse raad aan dat dit ook is gebeurd. Dit is opmerkelijk, aangezien de gemeentelijke rekenkamer nog geen onderzoek heeft uitgevoerd. Dit kan 'wishful thinking' worden genoemd. Dat de gemeenteraad deze verwachtingswaarde heeft is bovendien opmerkelijk, omdat de raad in het onderzoek ook aangeeft dat de controlerende rol niet versterkt is.

De raadsagenda

De raad heeft meer dan voor 7 maart 2002 zijn agendavorming zelf ter hand genomen en wordt daarbij ondersteund door een agendacommissie. Eén van de uitkomsten van de bijeenkomst met het projectbureau Vernieuwingsimpuls in november 2001 (zie 6.4) was dat de raad qua agendering van stukken voor de raad collegevolgend wilde zijn. De raad stelt dus in principe formeel zelf zijn agenda vast. De raad bepaalt welke collegevoorstellen hij agendeert en wanneer en welke andere onderwerpen op de agenda komen, maar dit wordt wel afgestemd tussen raad en college. Om deze afstemming te bevorderen is het college leidend (Gemeente Reimerswaal 2002, pag. 11 e.v.). In de enquête is gevraagd naar welk bestuursorgaan de raadsagenda bepaalt, de raad of het college?

Enquêtevraag 18: Als u kijkt naar de plenaire raadsdebatten in deze gemeente die de afgelopen vier maanden zijn gevoerd, bepaalt het college de agenda van de raad of bepaalt de raad de eigen agenda?	1 College bepaalt agenda van de raad	2	3	4	5 Raad bepaalt eigen agenda	Totaal
	0,0%	38,5%	15,4%	30,8%	15,4%	100,0%

Tabel 7.8

Ruim 45 procent van de geënquêteerde raadsleden is van mening dat de raad de eigen agenda bepaalt. Toch geeft nog bijna 40 procent aan dat het college de raadsagenda bepaalt. Deze resultaten zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Het blijkt dat de invloed van de raad op de agenda er vaak uit bestaat opdrachten te geven aan het college via de beheerslijst die in de opinieraad wordt vastgesteld. Ook ingekomen stukken kunnen leiden tot besluitvorming in de raadsvergadering. Het is echter opvallend dat uit de interviews naar voren komt dat de raad niet in staat is om de agenda ook inhoudelijk te bepalen. Het was namelijk één van de oogmerken van de dualisering dat de raad zelf zaken zou opstarten en signaleren en deze vervolgens naar politiek en beleid zou vertalen, in de praktijk blijkt dit zeer ten dele plaats te vinden en draagt het college verreweg het grootste deel van de agendapunten aan en bepaalt ook wanneer deze besproken worden. Het vertalen naar politiek en beleid wil overigens niet zeggen dat de raad beleidsnota's volledig zelf moet gaan schrijven (Berenschot 2004, pag. 137).

7.2.2.2 De positionering van het college

Het profiel

Het Reimerswaalse college bestaat uit drie wethouders en een burgemeester. Het college heeft nogal wat wisselingen gekend in de raadsperiode 2002-2006. Twee van de drie wethouders zijn vervangen en de PvdA is als nieuwe partij in het college gekomen in de plaats van de BBR.

Om de reden dat de burgemeester een afzonderlijk bestuursorgaan is, wordt deze in een aparte paragraaf 7.2.2.3 besproken. De positie van de raad ten opzichte van het college met daarin de wethouders worden hieronder uitgelicht.

De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap

De ontvlechting tussen raad en college heeft plaatsgevonden. In de raadszaal is deze scheiding niet alleen wettelijk, maar ook fysiek ingevoerd. Uit observatie van raadsvergadering van 4 april 2006 blijkt dat de wethouders apart zitten van de raadsleden. Voor 7 maart 2002 was dit niet het geval.

Is in het verlengde van de fysieke scheiding van posities de aanwezigheid en rol van de wethouder in raad en fracties veranderd?

	Deelnemer, informerend en meediscussiërend	Deelnemer, informerend	Toehoorder	Afwezig	Niet van toepassing	Totaal
Enquêtevraag 31: Zijn de wethouders aanwezig bij raadsvergaderingen?	38,5%	61,5%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Enquêtevraag 32: Dient de wethouder in uw visie aanwezig te zijn bij raadsvergaderingen?	23,1%	76,9%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Enquêtevraag 33: Zijn de wethouders aanwezig bij fractievergaderingen?	69,2%	15,4%	0,0%	0,0%	15,4%	100,0%
Enquêtevraag 34: Dient de wethouder in uw visie aanwezig te zijn bij fractievergaderingen?	15,4%	53,8%	0,0%	30,8%	0,0%	100,0%

Tabel 7.9

De enquêteresultaten wijzen uit dat de wethouders bij elke raadsvergadering aanwezig zijn. Hierbij hebben ze een informerende en meediscussiërende rol. Ruim driekwart van de raad geeft aan dat deze rol beperkt zou moeten worden tot een puur informerende rol.

Bijna 70 procent van de geënquêteerden geeft aan dat de wethouders in de fractievergaderingen aanwezig zijn in een informerende en meediscussiërende rol. Ruim de helft van de geënquêteerde raadsleden is van mening dat deze rol beperkt zou moeten worden tot een puur informerende rol.

Enquêtevraag 35: De fractie heeft via de eigen wethouder van de eigen partij invloed in het college.	Helemaal mee eens	Mee eens	Geen mening	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Totaal
Collegepartijen	2 / 33,3%	5 / 83,3%	1 / 100%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	8 / 61,5%
Oppositiepartijen	3 / 50,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	3 / 23,1%
Missing	1 / 16,7%	1 / 16,7%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	2 / 15,4%
Alle geënquêteerde raadsleden	8 / 46,2%	6 / 46,2%	1 / 7,7%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	13 / 100,0%

Tabel 7.10

Ruim 90 procent van de geënquêteerde raadsleden geeft aan dat de fractie via de eigen wethouder invloed heeft in het college. De enquêteresultaten wijzen uit dat de leden van de oppositie het hier helemaal mee eens zijn. Leden van collegepartijen ontkennen dit niet, maar zijn wel gematigder in hun oordeel. Wanneer deze resultaten (tabellen 7.9 en 7.10) worden voorgelegd aan de geïnterviewden, wordt dit onderschreven, maar ook verder afgezwakt. De interviews wijzen uit dat de relatie tussen wethouder en fractie minder hecht is geworden door de ontvlechting van het raadslidmaatschap en wethouderschap. Er wordt door geïnterviewden van collegeondersteunende partijen verteld dat wethouders de fractie puur informeren over onderwerpen op de raadsagenda. Van discussie of invloedsoefening vanuit de fractie op de wethouder en andersom is geen sprake, volgens deze geïnterviewden. Eén van de geïnterviewden zegt hierover: *“Hoe dichter bij de Kroon, hoe minder partijman.”*

Uit de enquête blijkt dat de ontvlechting nog geen effecten heeft gesorteerd op de invloedverdeling ten aanzien van de inhoud van raadsbesluiten. Zo is gevraagd om op een schaal van vijf aan te geven in welke mate er sprake is van besluitvorming op basis van meerderheid collegepartijen of wisselende meerderheden.

Enquêtevraag 28: De mate waarin sprake is van besluitvorming op basis van meerderheid collegepartijen of wisselende meerderheden.	1 o.b.v. meerderheid collegepartijen	2	3	4	5 o.b.v. wisselende meerderheden	Totaal
Collegepartijen	0 / 0,0%	6 / 66,7%	2 / 100%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	8 / 61,5%
Oppositiepartijen	1 / 50,0%	2 / 22,2%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	3 / 23,1%
Missing	1 / 50,0%	1 / 11,1%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	2 / 15,4%
Alle geënquêteerde raadsleden	2 / 15,4%	9 / 69,2%	2 / 15,4%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	13 / 100,0%

Tabel 7.11

Zowel college- als oppositiepartijen geven in de enquête aan dat de besluitvorming goeddeels plaatsvindt op basis van een meerderheid van collegepartijen. Dit blijkt ook uit de inhoudsanalyse van de raadsnotulen en collegebesluiten. De geïnterviewden geven aan dat in Reimerswaal de voorkeuren van het college, de portefeuillehouder en de coalitieondersteunende fracties bepalend zijn voor de inhoud van raadsbesluiten. De doorwerking van de veranderingen in de verhouding tussen raad en college in de invloedverhouding heeft op dit punt dus kennelijk meer tijd nodig.

Uit de enquête en de interviews blijkt meer afstand te zijn ontstaan tussen college en coalitieondersteunende fracties, maar deze is marginaal te noemen. Uit de raadsnotulen blijkt dat collegevoorstellen nog bijna altijd automatisch door de coalitieondersteunende fracties worden gesteund.

Enquêtevraag 29: Zijn de collegefracties volgbaar of kritisch?	1 Collegefracties volgbaar	2	3	4	5 Collegefracties kritisch	Totaal
Collegepartijen	0 / 0,0%	2 / 33,3%	4 / 100%	2 / 100%	0 / 0,0%	8 / 61,5%
Oppositiepartijen	1 / 100%	2 / 33,3%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	3 / 23,1%
Missing	0 / 0,0%	2 / 33,3%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	2 / 15,4%
Alle geënquêteerde raadsleden	1 / 7,7%	6 / 46,2%	4 / 30,8%	2 / 15,4%	0 / 0,0%	13 / 100,0%

Tabel 7.12

Wel blijkt uit de enquêteresultaten dat de meerderheid van de coalitieondersteunende raadsleden van mening zijn dat zij niet meer per definitie het college volgen. De geënquêteerde oppositieleiden zien dit anders. Zij zien de collegefracties nog altijd als volgbaar. Wel blijkt uit de interviews dat de coalitieondersteunende fracties wel degelijk (marginaal) kritischer zijn geworden

ten aanzien van het college. De geïnterviewden zijn van mening dat dit een ontwikkeling is die gestart is midden 2005. Er wordt gezegd dat deze ontwikkeling samenhangt met het vertrek van burgemeester Verbree en de komst van de nieuwe coalitiepartij PvdA. Ook is er in de raadsperiode 2002-2006 geen sprake geweest van samenwerking op basis van een collegeprogramma. De nieuwe raadsperiode 2006-2010 is wel ingeluid met het vaststellen van een raadsprogramma en een coalitieakkoord. Geïnterviewden zien deze documenten als de eerste aanzet voor de kaderstelling vanuit de gemeenteraad. Overigens geven geïnterviewde oppositieleden aan dat zij bij het coalitieakkoord het idee hebben dat ze buitenspel zijn gezet, want, zo zeggen zij, alles ligt vast waar wel en niet over gesproken zal worden.

De marginale afstand tussen college en collegeondersteunende fracties is niet af te zien aan het debat in de raadsvergaderingen.

Enquêtevraag 30: Mate waarin het debat beïnvloed wordt door tegenstelling raad-college of coalitie-oppositie.	1 Debat in teken tegenstelling raad-college	2	3	4	5 Debat in teken tegenstelling collegefracties-oppositie	Totaal
Collegepartijen	0 / 0,0%	0 / 0,0%	3 / 100%	3 / 60,0%	2 / 40,0%	8 / 61,5%
Oppositiepartijen	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	2 / 40,0%	1 / 20,0%	3 / 23,1%
Missing	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	2 / 40,0%	2 / 15,4%
Alle geënquêteerde raadsleden	0 / 0,0%	0 / 0,0%	3 / 23,1%	5 / 38,5%	5 / 38,5%	13 / 100,0%

Tabel 7.13

Uit de enquêteresultaten blijkt dat het debat in de raadsvergaderingen zich niet afspeelt tussen raad en college, maar tussen collegeondersteunende- en oppositiepartijen. Zowel de collegeondersteunende partijen als de oppositiepartijen zijn het hier over eens.

In de interviews is ook nog direct gevraagd naar de mate van ontvlechting tussen raad en wethouders. Er tekent zich een wisselend beeld af. De ene geïnterviewde geeft aan: *"Er is geen sprake van ontvlechting"*. De andere zegt: *"De vervlechting is altijd vrij los geweest"*. En een derde stelt: *"Ontvlechting is een Haags verzinzel. Op Reimerswaalse schaal is ontvlechting utopisch, en zul je nooit bereiken."* Uit de interviews blijkt dat ze het over één ding eens zijn: er lijkt meer afstand tussen raad en college te zijn.

Enquêtevraag 11: Hoe zou u de onafhankelijkheid van de raad ten opzichte van het college willen typeren?	Sterk toegenomen	Toegenomen	Gelijk gebleven	Afgenomen	Sterk afgenomen	Missing	Totaal
Collegepartijen	0 / 0,0%	3 / 50,0%	4 / 66,7%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	1 / 100%	8 / 61,5%
Oppositiepartijen	0 / 0,0%	3 / 50,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	3 / 23,1%
Missing	0 / 0,0%	0 / 0,0%	2 / 33,3%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	2 / 15,4%
Alle geënquêteerde raadsleden	0 / 0,0%	6 / 46,2%	6 / 46,2%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	1 / 7,7%	13 / 100,0%

Tabel 7.14

De enquêteresultaten blijken minder eenduidig te zijn. Bijna de helft zegt dat de mate van onafhankelijkheid is toegenomen, en volgens de andere helft van de geënquêteerde raadsleden is deze gelijk gebleven. De oppositie voelt deze toegenomen onafhankelijkheid het meest. Zij zijn hier unaniem in.

De wethouder van buiten de raad

De ont koppeling van het wethouderschap en het raadslidmaatschap heeft het ook voor de Reimerswaalse raad mogelijk gemaakt om personen van buiten de raad tot wethouder te benoemen. De wethouders uit de raadperiode 2002-2006 hebben allen, behalve CDA wethouder De Kunder, op de kieslijst gestaan als lijsttrekker. Hetzelfde geldt voor de verkiezingen van maart 2006. Ook hier zijn weer geen wethouders van buitenaf benoemd. De wethouders komen allen uit het fractienest, waar ze ook in op zijn gegroeid tot politieke leiders. Dit blijft iets opmerkelijks, aangezien voor het vervullen van een wethoudersfunctie andere kwaliteiten nodig zijn dan voor het politieke leiderschap. Eén van de geïnterviewden zegt: *"Het zal nog wel tien raadsperiodes duren voordat hier een wethouder van buitenaf komt. En dan zal deze nog altijd partijgebonden zijn."*

Verantwoordingsplicht college

In het kader van de controlerende rol van de raad behoort het college verantwoording af te leggen aan de raad over de uitvoering van taken. In de enquête is de raad hiernaar gevraagd.

Enquêtevraag 14: Hoe zou u de mate waarin het college zich tegenover de raad in het openbaar moet verantwoorden willen typeren?	Sterk toegenomen	Toegenomen	Gelijk gebleven	Afgenomen	Sterk afgenomen	Missing	Totaal
Collegepartijen	0 / 0,0%	2 / 40,0%	5 / 71,4%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	1 / 100%	8 / 61,5%
Oppositiepartijen	0 / 0,0%	2 / 40,0%	1 / 14,3%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	3 / 23,1%
Missing	0 / 0,0%	1 / 20,0%	1 / 14,3%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	2 / 15,4%
Alle geenquëteerde raadsleden	0 / 0,0%	5 / 38,5%	7 / 53,8%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	1 / 7,7%	13 / 100,0%

Tabel 7.15

Uit de enquête komt naar voren dat ruim de helft van de geënquêteerde raadsleden van mening is dat de mate van verantwoording afleggen door het college aan de raad onveranderd is. Volgens bijna 40 procent van de raadsleden, waarvan tweederde van de geënquêteerde oppositieleden, is deze toegenomen. Deze resultaten zijn voorgelegd in de interviews aan raadsleden, collegeleden en (top-)ambtenaren. Zij geven aan dat de verantwoordingsmomenten in de planning & controlecyclus onveranderd zijn. Ook wordt gezegd dat raadsleden niet goed op de hoogte van het gebruik van de controle-instrumenten. Een derde reden die genoemd wordt, is het gebrek aan kaders stellen. *"Het kaderstellen en controleren is sterk gekoppeld. Wanneer de kaders niet duidelijk zijn, is het controleren van de uitvoering binnen die kaders erg moeilijk."*, stelde één van de geïnterviewden.

De actieve informatieplicht

Om zijn controlerende taak goed te kunnen uitvoeren, heeft de raad een informatiebehoefte. Tijdens de uitvoering is het college verplicht om de raad van alle informatie te voorzien die de raad nodig heeft om zijn taken goed te kunnen uitvoeren. Hierin schuilt natuurlijk het gevaar van een informatie-overload richting de raad. Daarom hebben de Reimerswaalse raad en college een werkwijze afgesproken over de hoeveelheid en aard van informatie die aan de raad verstrekt wordt, maar ook over de wijze waarop deze informatie verstrekt wordt. Bij het maken van deze afspraken is men ervan uit gegaan dat de kwantiteit en kwaliteit van informatieverstrekking voor 7 maart 2002 naar volle tevredenheid verliep en kon worden gehandhaafd (Gemeente Reimerswaal 2002). In 2003 is het raadsinformatiesysteem (RIS) in werking gesteld. Het RIS is het geautomatiseerde informatievoorzieningsstelsel voor raadsleden. De informatiestromen van het college naar de raad lopen via: de ingekomen en uitgaande stukken op de raadsagenda, de stukken die ter inzage liggen in de leeskamer, en het RIS. Op het RIS worden de collegeagenda's en -besluiten inclusief achterliggende stukken gepubliceerd. Ook een lijst van de ter inzage liggende stukken en de post voor de raad staat op het RIS (Gemeente Reimerswaal 2002).

Deze werkwijze is niet officieel vastgelegd in een verordening, maar meegenomen in een raadsbesluit over de verwerking van de poststukken voor de raad. De verantwoordelijkheid voor het signaleren van een verandering in de informatiebehoefte naar aanleiding van het dualisme is gelegd bij de raad (Gemeente Reimerswaal 2002). Deze afspraken zijn in 2002 en 2003 gemaakt. Hoe wordt hier anno 2006 over gedacht? De actieve informatieplicht is ingevoerd ter versterking van de controlerende rol van de raad.

Enquêtevraag 22: De actieve informatieplicht van het college versterkt de controlerende bevoegdheid van de raad.	Helemaal mee eens	Mee eens	Geen mening	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Totaal
Collegepartijen	5 / 100%	1 / 25,0%	1 / 50,0%	1 / 50,0%	0 / 0,0%	8 / 61,5%
Oppositiepartijen	0 / 0,0%	2 / 50,0%	0 / 0,0%	1 / 50,0%	0 / 0,0%	3 / 23,1%
Missing	0 / 0,0%	1 / 25,0%	1 / 50,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	2 / 15,4%
Totaal	5 / 38,5%	4 / 30,8%	2 / 15,4%	2 / 15,4%	0 / 0,0%	13 / 100,0%

Tabel 7.16

De enquêteresultaten geven aan dat zowel coalitiepartijen als oppositie vinden dat de actieve informatieplicht de controlerende rol heeft versterkt, zij het dat de coalitiepartijen dit stilliger uiten. Bij het voorleggen van deze resultaten aan de geïnterviewde raadsleden ontstaat een genuanceerder beeld. Uit de interviews komt naar voren dat raadsleden een verkeerd beeld hebben van de actieve informatieplicht. Deze actieve informatieplicht houdt in dat het college en de burgemeester uit zichzelf alle inlichtingen moeten verstrekken die de gemeenteraad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Geïnterviewde raadsleden geven aan de actieve informatieplicht te zien als de plicht van het college om zo goed en zo snel mogelijk door de raad gevraagde informatie te verstrekken. Vooral geïnterviewde oppositieleden geven aan niet tevreden te zijn over de informatieverstrekking vanuit het college en dit komt niet ten goede aan de controlerende rol. Men is van mening dat het college te behoudend is ten aanzien van het verstrekken van informatie. *"Ik heb het idee dat dingen worden achtergehouden!"*, zegt één van de geïnterviewden. Dit is waarschijnlijk de reden waarom men in de enquête heeft aangegeven gematigd positief te zijn over de actieve informatieplicht. Geïnterviewde (top-)ambtenaren en collegeleden schetsen een ander beeld. Zij geven aan dat de informatieverstrekking vanuit het college niet actiever is geworden vanuit het idee dat de raad tevreden is. Wel is men nog zoekende naar de juiste invulling van de actieve informatieplicht. Wordt er nu te veel of te weinig informatie verstrekt? Wordt informatie op de juiste manier vorm gegeven? Het idee heerst onder de geïnterviewde (top-)ambtenaren en collegeleden dat met de huidige informatieverstrekking detailvragen vanuit de raad worden opgeroepen.

Ter afsluiting van deze paragraaf over de positionering van het college, worden nog enkele enquêteresultaten gepresenteerd over de Reimerswaalse bestuurspraktijk en de relatie tussen raad en college. In de enquête is de raadsleden gevraagd naar de bestuurspraktijk van Reimerswaal.

Enquêtevraag 6: Welke van de onderstaande uitspraken beschrijft het best de bestuurspraktijk in deze gemeente?	
De raad bestuurt de gemeente; het college legt zich toe op het dagelijks bestuur.	15,4%
Het college bestuurt de gemeente; de raad stelt vooraf kaders en controleert het college.	76,9%
Missing	7,7%
Totaal	100,0%

Tabel 7.17

Enquêtevraag 7: In mijn visie zou de bestuurspraktijk binnen deze gemeente als volgt moeten zijn:	
De raad bestuurt de gemeente; het college legt zich toe op het dagelijks bestuur.	15,4%
Het college bestuurt de gemeente; de raad stelt vooraf kaders en controleert het college.	84,6%
Totaal	100,0%

Tabel 7.18

Uit bovenstaande tabellen blijkt dat ruim driekwart van de geënquêteerde raadsleden van mening is dat in Reimerswaal reeds een dualistische bestuurspraktijk bestaat. Bijna 85 procent is ook van mening dat dit zo behoort te zijn. Uit de voorgaande tekst blijkt dat dit beeld bijgesteld moet worden. Zowel de controlerende als de kaderstellende rol van de raad komen nog niet uit de verf. Het college heeft de overhand bij zowel het stellen van kaders als het bepalen van de raadsagenda. Het Reimerswaalse college staat boven de Reimerswaalse raad.

Aan de Reimerswaalse raad is in de enquête gevraagd naar hun relatie met het Reimerswaalse college. Er is hen de volgende enquêtevraag gesteld:

Enquêtevraag 8: Het wij-zij gevoel tussen raad en college is toegenomen met de invoering van het dualisme.	Helemaal mee eens	Mee eens	Geen mening	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Missing	Totaal
Collegepartijen	0 / 0,0%	2 / 100%	2 / 40,0%	2 / 100%	1 / 50,0%	1 / 100%	8 / 61,5%
Oppositiepartijen	0 / 0,0%	0 / 0,0%	2 / 40,0%	0 / 0,0%	1 / 50,0%	0 / 0,0%	3 / 23,1%
Missing	1 / 100%	0 / 0,0%	1 / 20,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	2 / 15,4%
Alle geënquêteerde raadsleden	1 / 7,7%	2 / 15,4%	5 / 38,5%	2 / 15,4%	2 / 15,4%	1 / 7,7%	13 / 100,0%

Tabel 7.19

De enquêteresultaten laten een verspreid beeld zien. Zo'n 30 procent is van mening dat het wij-zij gevoel tussen raad en college niet is toegenomen met de invoering van het dualisme. Ruim 20 procent van de geënquêteerde raadsleden is deze mening wel toegedaan, en bijna 40 procent zegt geen mening te hebben. Wanneer gekeken wordt naar de spreiding van de resultaten over oppositie en collegeondersteunend, hebben de oppositieleiden geen mening en één geënquêteerd oppositiedlid is het helemaal eens met de stelling. De geënquêteerde coalitieleden nemen alle standpunten in, behalve 'helemaal mee eens'

7.2.2.3 De burgemeester als raadsvoorzitter

In deze paragraaf wordt ingegaan op de positie en het functioneren van de twee Reimerswaalse burgemeesters onder de eerste dualistische raadsperiode. Het dualisme heeft ondermeer als doelstelling om de positie van de burgemeester te versterken. Daarnaast wordt de positie van de burgemeester beïnvloed door de veranderde machtsbalans tussen raad en college. Belangrijk daarbij is dat de burgemeester ook in het gedualiseerde stelsel nog de gemeenteraadsvergadering voorziet.

Het profiel

Na achttien jaar burgemeesterschap in de gemeente Reimerswaal heeft burgemeester Verbree afscheid genomen. Mei 2005 is zijn opvolger aangetreden in de persoon van burgemeester Huisman. Dit houdt in dat in de periode 2002-2006 twee burgemeesters het opstarten van het dualisme hebben meegemaakt en beïnvloed. Twee verschillende personen met verschillende portefeuilles in de zin van hoeveelheid en politieke gevoeligheid. Zo heeft burgemeester Verbree een grote en politiek gevoelige portefeuille gehad. Burgemeester Huisman is gestart met alleen het uitvoeren van zijn wettelijke taken en zijn portefeuille is pas (marginaal) uitgebreid na de afgelopen verkiezingen (7 maart 2006). Burgemeester Huisman geeft aan dat dit te maken heeft met de gewenningsperiode die hij in acht heeft genomen. Ook geeft hij aan een andere visie te hebben op het burgemeesterschap. *"Een burgemeester behoort boven de partijen te staan en kan daarbij geen politiek gevoelige portefeuille hebben."*, burgemeester Huisman (25 april 2006).

De dubbelrol

Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 heeft de burgemeester na 7 maart 2002 nog altijd een dubbelrol. Hij is voorzitter van zowel de raad als het college. De rol van de burgemeester als raadsvoorzitter wordt door bijna 70 procent van de geënquêteerde raadsleden als een toegevoegde waarde voor de verhoudingen tussen raad en college ervaren.

Enquêtevraag 24: De rol van de burgemeester als voorzitter van de raad en het college is van toegevoegde waarde voor de verhoudingen tussen de raad en het college.	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Geen mening	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
	7,7%	0,0%	23,1%	38,5%	30,8%	100,0%

Tabel 7.20

Geïnterviewden geven aan dat beide burgemeesters geen problemen lijken/leken te hebben met het gecombineerde voorzitterschap. *"Het is een kwestie van balanceren."*, meldt één van de geïnterviewden. Wel wordt door de geïnterviewden aangegeven dat dit samenhangt met de zwaarte van de portefeuille van de burgemeester. Ze geven aan dat een zware portefeuille het goed uitvoeren van het voorzitterschap van de raad in de weg kan staan. Bij het verdedigen van portefeuille gerelateerde onderwerpen gaan emoties meespelen en wordt de (oud-)burgemeester meer collegelid dan raadsvoorzitter. Door bijna 70 procent van de geënquêteerde raadsleden wordt de burgemeester als vertegenwoordiger van zowel de raad als het college gezien, en men ervaart dus geen problemen met deze spagaat.

Enquêtevraag 25: Welke van de onderstaande uitspraken beschrijft het best de rol van de burgemeester in deze gemeente?	
De burgemeester is een vertegenwoordiger van de raad.	7,7%
De burgemeester is een vertegenwoordiger van het college.	23,1%
De burgemeester is een vertegenwoordiger van het college en de raad	69,2%
Totaal	100,0%

Tabel 7.21

Geïnterviewden geven aan dat de spagaat van de huidige burgemeester Huisman kleiner is door het gebrek aan politiek gevoelige onderwerpen in zijn portefeuille. De burgemeester Huisman wordt door de geïnterviewden dan ook meer als technisch voorzitter ervaren dan zijn voorganger. Hij stelt zich in confrontaties tussen raad en college in de eerste plaats op als raadsvoorzitter en niet als collegelid. Ook spoort hij de raad aan tot het discussiëren met het college. Geïnterviewden geven aan dat burgemeester Verbree vooral collegelid was. In de interviews komt naar voren dat zijn spagaat verminderd had kunnen worden door het tijdelijk overdragen van het voorzitterschap. Dit is slechts éénmaal voorgekomen. De raad heeft altijd aangegeven vertrouwen te hebben in het juist uitvoeren van de voorzitterstaak bij het verdedigen van zijn eigen portefeuille. De taak van de burgemeester als schakel in de coördinatie tussen raad en college is pas na de verkiezingen van 7 maart 2006 formeel vormgegeven. In zijn portefeuille is opgenomen dat hij toezicht houdt op de juiste uitvoering van de kaders gesteld door de raad. Desondanks is hij in de eerste dualistische raadsperiode als bruggenbouwer tussen raad en college ervaren door de geënquêteerden.

Enquêtevraag 26: Welke van onderstaande uitspraken beschrijft het best de functie van de burgemeester in deze gemeente?	
De burgemeester is uitvoerder van beleid.	15,4%
De burgemeester is bruggenbouwer tussen raad en college.	84,6%
Totaal	100,0%

Tabel 7.22

De bevoegdheden

Zoals gezegd heeft de burgemeester vanaf 7 maart 2002 agenderingsbevoegdheid en de bevoegdheid om eigen voorstellen aan het college voor te leggen gekregen. Geïnterviewden geven aan dat beide burgemeesters deze bevoegdheid voornamelijk gebruik(t)en om voorstellen van huishoudelijke aard te doen. Als voorbeeld wordt het RIS genoemd. Voorstellen als het RIS worden eerst doorgesproken met de fractievoorzitters. Deze voorstellen worden dus eigenlijk nooit door de burgemeester geheel op eigen initiatief gedaan. De interviews wijzen uit dat het vaak ook niet nodig is om de officiële weg te bewandelen. De geïnterviewden zijn van mening dat de lijnen binnen het college en tussen het college en de raad kort zijn. Vaak is het aansporen van een wethouder voldoende.

Ook is er sprake van een nieuwe rol als kwaliteitsbewaker van procedures. In die rol moet de burgemeester de kwaliteit bewaken van de procedures en van de eenheid van het gevoerde beleid. Hij heeft een signalerende functie. De raad kan zijn signalen gebruiken om de portefeuillehouders ter verantwoording te roepen. Deze rol is met de portefeuilleverdeling na 7 maart 2006 vastgelegd in zijn taak beleidscoördinatie³². In het kader van deze rol moet de burgemeester elk jaar een burgerjaarverslag uitbrengen over de kwaliteit van deze procedures. Hoewel dit reeds vanaf 2003 een verplichting is, is pas dit jaar (2006) voor het eerst een burgerjaarverslag gepubliceerd. In dit burgerjaarverslag is opgenomen wat de gemeente doet en heeft bereikt op de gebieden cultuur, jeugdbeleid, veiligheid, wonen, economie, politiek en bestuur. Het burgerjaarverslag gaat over de verhouding tussen inwoner en bestuur. Om die reden is dit jaarverslag actief aan de inwoners van Reimerswaal beschikbaar gesteld via het huis-aan-huisblad Reimerswaal Informatie.

7.3 De positie van de Reimerswaalse gemeenteraad ten opzichte van het ambtelijk apparaat

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen en veranderingen van de Reimerswaalse ambtelijke organisatie sinds 7 maart 2002 beschreven. Tot de ambtelijke organisatie behoren de gemeentesecretaris, de griffier, en de ambtenaren. In deze paragraaf wordt eerst kort het profiel van de Reimerswaalse ambtelijke organisatie weergegeven. Daarna worden de veronderstelde veranderingen sinds 7 maart 2002 genoemd. Vervolgens worden de bevindingen uit het onderzoek besproken.

7.3.1 Het profiel

Bij de gemeente Reimerswaal werken circa 140 ambtenaren verdeeld over de sectoren Grondgebied, Inwoners en de Bestuursdienst³³.

7.3.2 De veronderstelde veranderingen

In de wet zijn voor de raad, de gemeentesecretaris, de griffier, en de ambtelijke organisatie een aantal structuurmaatregelen genomen. Deze structuurmaatregelen beogen een verandering te creëren in de positie van de gemeenteraad ten opzichte van het ambtelijk apparaat. Dit is in hoofdstuk 4 aan de orde geweest. Het gaat er in dit hoofdstuk vooral om te kijken naar de beoogde veranderingen in de interactie van gemeenteraad en ambtenaren en de mate waarin deze veranderingen reeds daadwerkelijk hebben plaatsgevonden binnen de gemeente Reimerswaal. Het gaat om de volgende twee veronderstellingen:

8. De volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rollen van de raad zijn versterkt door de griffierondersteuning van de raad.
9. De ambtelijke organisatie speelt ook in de gedualiseerde situatie een belangrijke rol in de ondersteuning van de raad. De schakelfunctie tussen organisatie en raad wordt vervuld door de griffier. De contacten tussen raad en ambtenaren zijn minder rechtstreeks en minder intensief.

7.3.3 De onderzoeksresultaten

7.3.3.1 De gemeentesecretaris

De Reimerswaalse gemeentesecretaris is het hoofd van de gemeentelijke organisatie. In zijn functieprofiel is opgenomen dat hij als hoofd de bestuursorganen, en dus ook de gemeenteraad, ondersteunt. Bij navraag binnen de ambtelijke organisatie blijkt dit functieprofiel niet aangepast te zijn na 7 maart 2002, en dus een ´foutje´ te zijn. Uit de enquêteresultaten komt ook naar voren dat hij het college in de uitoefening van hun taak terzijde staat.

Enquêtevraag 40: Welke van de onderstaande uitspraken beschrijft het best de functie van de gemeentesecretaris in deze gemeente?	
De gemeentesecretaris staat het college in de uitoefening van hun taak terzijde.	100,0%
De gemeentesecretaris staat de raad in de uitoefening van hun taak terzijde.	0,0%
Totaal	100,0%

Tabel 7.23

Naast hoofd van het ambtelijk apparaat, is hij als eerste adviseur en verantwoordelijk voor de compleetheid en consistentie van de ambtelijke advisering en uitvoering gemeentelijk beleid (Gemeente Reimerswaal 2003). In het kader van deze twee taken is de secretaris aanwezig bij de college- en raadsvergaderingen.

Vanaf 7 maart 2002 is de gemeentesecretaris geen ondersteuner en adviseur meer voor de raad. De griffier heeft deze taken overgenomen. De resultaten van de enquête onderschrijven dit.

Enquêtevraag 42: Welke van onderstaande uitspraken beschrijft het best de situatie in deze gemeente?	
De gemeentesecretaris is het aanspreekpunt van de raad voor ambtelijke informatie en ondersteuning.	7,7%
De griffier is het aanspreekpunt van de raad voor ambtelijke informatie en ondersteuning.	92,3%
Totaal	100,0%

Tabel 7.24

Enquêtevraag 43: Welke van onderstaande uitspraken beschrijft het best de situatie in deze gemeente?	
De gemeentesecretaris is het aanspreekpunt voor procesmatige ondersteuning van de raad.	0,0%
De griffier is het aanspreekpunt voor procesmatige ondersteuning van de raad.	100%
Totaal	100%

Tabel 7.25

De griffier heeft de taken van de gemeentesecretaris overgenomen. De Reimerswaalse raad beschikt nu over een griffier waarover zij zonder tussenkomst van anderen kan beschikken en dat wordt als prettig ervaren door de geïnterviewden. De geïnterviewden geven aan dat zij nu makkelijker de griffier aanspreken dan vroeger de secretaris. Ook zat de

gemeentesecretaris er met een dubbele pet als ondersteuner van zowel de raad als het college. Dit ging volgens de geïnterviewden ten koste van de vertrouwensrelatie tussen raad en gemeentesecretaris.

7.3.3.2 De Reimerswaalse griffier

In deze paragraaf wordt weergegeven hoe de Reimerswaalse griffier functioneert in het duale systeem. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de resultaten uit de enquête en de diepte-interviews.

De griffier is in het dualistisch stelsel een nieuwe functionaris binnen het ambtelijk apparaat. In 7.3.3.1 is reeds besproken dat de griffier de taken van de gemeentesecretaris heeft overgenomen en dat dit door de geïnterviewden als prettig wordt ervaren. Met behulp van de ondersteuning van de griffier behoren de drie rollen van de raad te worden versterkt. Hier is in zowel de enquête als in de diepte-interviews naar gevraagd.

Enquêtevraag 44: De ondersteuning van de raad door de griffier versterkt de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van de raad.	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Geen mening	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
		7,7%	0,0%	7,7%	23,1%	61,5%

Tabel 7.26

Door ruim 80 procent van de raadsleden wordt aangegeven dat de drie rollen zijn versterkt door de griffierondersteuning. Dit is opmerkelijk, aangezien elders in dit onderzoek geconcludeerd wordt dat deze rollen niet zijn versterkt. Wanneer dit wordt voorgelegd aan de geïnterviewden, is het antwoord dat zij de griffier als een positief punt van het dualisme zien, zo niet het meest positief. Bij het beantwoorden van de enquêtevraag hebben de raadsleden dus gekeken naar het functioneren van de griffier, en niet naar het vervullen van de drie rollen.

Tot september 2004 heeft de Reimerswaalse gemeenteraad twee parttime griffiers gekend, samen goed voor 0,7 fte. Zij geven aan verantwoordelijk te zijn geweest voor de realisatie van een optimale inrichting en uitvoering van procedures rond politieke besluitvorming. Zij waren dus voornamelijk procedurebewakers. Dit paste ook goed in de nuchtere Reimerswaalse kijk op de invoering van het dualisme. *“Wat moet dat doen we, maar meer ook niet.”*, aldus één van de geïnterviewden.

Momenteel is er één fulltime griffier en een adjunct-griffier voor 0,2 fte aangesteld (totaal 1,2 fte). De aanstelling van de (huidige) fulltime griffier viel bijna samen met het afscheid van de oud-burgemeester en de sollicitatieprocedure voor een nieuwe burgemeester. Eén geïnterviewde geeft aan dat na 18 jaar burgemeester Verbree er geen kennis meer aanwezig was binnen de raad over de sollicitatieprocedure. Het college heeft overigens geen bemoeienis gehad met de procedure. De geïnterviewde zegt dat de griffier hier handig op in heeft gespeeld door te zorgen dat hij altijd één les vooruitliep op de klas (is de gemeenteraad). Zo heeft hij het vertrouwen van de raad gewonnen en zich kunnen ontwikkelen tot procesadviseur. Hij adviseert de raad op het gebied van strategische positionering, organisatie, werkwijze en professionalisering. Dit is ook de perceptie van de geïnterviewden. Op basis van de interviews kan geconstateerd worden dat de griffier thuis is in het dualiseringsinstrumentarium. Geïnterviewden geven aan dat de griffier de raadsleden ondersteunt bij de toepassing en de verdere ontwikkeling daarvan.

Uit de interviews komt naar voren dat met de komst van een nieuwe griffier en een nieuwe burgemeester het dualiseringsproces met betrekking tot veranderingen in het functioneren, de cultuur en de werkwijze binnen de gemeente Reimerswaal echt van start is gegaan. Structuurwijzigingen als een nieuwe vergaderstructuur en de aanstellingsprocedure van de griffier waren hier katalysatoren voor. Uit de enquête blijkt de duale voortrekkersrol van de griffier.

	Raad	College	Burgemeester	Gemeentesecretaris	Griffier	Missing	Totaal
Enquêtevraag 63: Wie heeft de duale voortrekkersrol binnen uw gemeente?	15,4%	0,0%	0,0%	7,7%	76,9%	0,0%	100,0%
Enquêtevraag 64: Van wie verwacht u deze duale voortrekkersrol binnen uw gemeente?	23,1%	15,4%	15,4%	0,0%	38,5%	7,7%	100,0%

Tabel 7.27

De griffier heeft volgens ruim driekwart van de Reimerswaalse raadsleden deze duale voortrekkersrol. Zo ´n kwart van de raad verwacht dit eigenlijk van de raad zelf. Eén van de geïnterviewden zegt het volgende: *“De griffier is het mannetje van de raad.”* De onderstaande enquêteresultaten onderschrijven dit.

Enquêtevraag 41: Welke van onderstaande uitspraken beschrijft het best de functie van de griffier in deze gemeente?	
De griffier is de man van de raad met contacten binnen de gemeentelijke organisatie (m.a.w. de griffier is ons mannetje binnen de organisatie)	100,0%
De griffier is de gemeenteman binnen de raad (m.a.w. de griffier heeft een rechtstreeks lijntje met het college en is als zodanig er niet echt voor en van de raad)	0,0%
Totaal	100,0%

Tabel 7.28

De griffier zelf geeft aan dat hij intensieve contacten onderhoudt met de gemeentelijke organisatie. Dit valt te verklaren doordat de griffier alleen is in zijn functie en voor ondersteuning op de ambtelijke organisatie is aangewezen.

7.3.3.3 De Reimerswaalse ambtenaren

In de wet zijn betreffende de ambtelijke organisatie een tweetal structuurwijzigingen opgenomen. De eerste is de bij 7.3.3.2 besproken griffier en de tweede is de verordening op de ambtelijke bijstand, inclusief fractieondersteuning.

Uit de interviews komt naar voren dat het de griffier is die de ambtelijke ondersteuning van de raad kanaliseert. Hij heeft hiervoor veelvuldig contact met andere ambtenaren. Geïnterviewden zijn van mening dat dit tot gevolg heeft gehad dat de contacten tussen raad en ambtenaren minder rechtstreeks en intensief zijn geworden. Ook het afschaffen van het commissiestelsel is hier debet aan. In de commissies van voor 7 maart 2002 voerden ambtenaren veelal het woord, en waren portefeuillehouders voornamelijk technische voorzitters. In het drie-raden-stelsel is dit niet meer het geval, en voeren de portefeuillehouders zelf het woord. Toch geven de enquêteresultaten aan dat de raadsleden makkelijk toegang hebben tot het ambtelijk apparaat. Wanneer dit wordt voorgelegd aan de geïnterviewde raadsleden, wordt geantwoord dat in zaken die niet direct voorgelegd hoeven worden aan de raad of het college eerder rechtstreeks contact wordt opgenomen met de desbetreffende ambtenaar.

Enquêtevraag 50: De raad heeft gemakkelijk toegang tot het ambtelijk apparaat.	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Geen mening	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
	7,7%	0,0%	30,8%	30,8%	30,8%	100,0%

Tabel 7.29

In 2004 is in Reimerswaal de verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning vastgesteld. In deze verordening is vastgelegd dat een raadslid zich tot de griffier moet wenden met het verzoek om feitelijke informatie van geringe omvang, inzage in of afschrift van documenten die openbaar zijn en bijstand bij het opstellen van voorstellen, amendementen en moties of andere bijstand. Wanneer deze bijstand niet door de griffier verleend kan worden, kan de griffier de secretaris verzoeken om één of meer ambtenaren aan te wijzen, die de gevraagde bijstand zo spoedig mogelijk verlenen.

Enquêtevraag 47: Hoe vaak verzoekt u, als raadslid en als fractie, om ambtelijke ondersteuning gemiddeld per maand?	0-4 maal	5-9 maal	10-14 maal	15-19 maal	20 keer of vaker	Totaal
	76,9%	15,4%	7,7%	0,0%	0,0%	100,0%

Tabel 7.30

Elke raadsfractie heeft in totaal tien keer per jaar recht op ambtelijke bijstand (Gemeente Reimerswaal 14 januari 2004, pag. 2). Uit de interviews komt naar voren dat de raadsfracties tot nu toe nog nooit aan hun maximum zijn gekomen. Dit is opmerkelijk aangezien uit de enquêteresultaten blijkt dat er fracties zijn die vijf of meer keer per maand om ambtelijke ondersteuning vragen. Ook blijkt uit de onderstaande enquêteresultaten dat het voornamelijk de kleinere fracties (< 2 fractieleden) zijn die om ambtelijke ondersteuning vragen.

Enquêtevraag 47: Hoe vaak verzoekt u, als raadslid en als fractie, om ambtelijke ondersteuning gemiddeld per maand?	0-4 maal	5-9 maal	10-14 maal	15-19 maal	20 keer of vaker
SGP (7)	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CDA (3)	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PvdA (2)	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CU (2)	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
LR (2)	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%
Missing (2)	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Tabel 7.31

Uit de interviews komt naar voren dat na 7 maart 2002 de ambtelijke organisatie een belangrijke rol is blijven spelen in de ondersteuning van de raad. Dit is volgens de geïnterviewden ook logisch gezien de beperkte omvang van de Reimerswaalse griffie. Het is niet mogelijk om een griffie op te tuigen die dezelfde specialistische kennis in huis heeft als de ambtelijke organisatie.

Naast de genoemde structuurwijzigingen beoogt de Wet dualisering gemeentebestuur met de ontvlechting van raad en college ook een andere manier van werken te bevorderen. Deze veranderingen behoren ook consequenties te hebben voor de ambtelijke organisatie. Het gaat hierbij met name om gevolgen van de verandering in de machtsbalans tussen raad en college. Uit de enquête blijkt dat het ambtelijk apparaat het college nog te veel als eindpunt ziet. Dit betekent dat het ambtelijk apparaat het college als doelgroep van de stukken ziet en als het orgaan dat de opdrachtgever is. Dit terwijl de invoering van het dualisme de positie van de raad als belangrijkste politieke forum had moeten herstellen. De raad staat aan het hoofd van de gemeente, en moet daarmee als eindpunt worden gezien.

Enquêtevraag 51: Het ambtelijk apparaat ziet het college nog te veel als eindpunt in plaats van de raad.	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Geen mening	Mee eens	Helemaal mee eens	Missing	Totaal
	0,0%	0,0%	7,7%	53,8%	30,8%	7,7%	100,0%

Tabel 7.32

Uit de interviews en de inhoudsanalyse komt naar voren dat de kwaliteit van de voorstellen die worden gemaakt in de organisatie de raad en het college niet in de juiste duale positie brengen. Geïnterviewde raadsleden geven aan dat de collegevoorstellen en raadsvoorstellen de raad weinig input bieden om zijn controlerende en kaderstellende rol beter in te vullen. De raadsvoorstellen worden nog altijd geschreven vanuit het perspectief van het college. Eén van de geïnterviewden zegt hierover het volgende: *“Willen de ambtenaren dat raad zich met de hoofdlijnen van beleid bemoeit? De afdelingshoofden schetsen liever zelf de kaders. Op dit moment trekt het college met haar ambtelijke ondersteuning de ‘kar’ als het gaat om kaderstelling. Dat gaat makkelijker wanneer je als college zelf de ‘koets’ kunt bepalen. Wanneer de raad meer kaders zou stellen is dat op zich een goede zaak, omdat je alsdan deze kaders verder uit kunt werken als college.”*

Verder blijkt uit de interviews dat er sprake is van een kloof tussen raad en ambtenaren. Er is gebrek aan wederzijds begrip tussen partijen. Eén van geïnterviewden zegt hierover: *“Ambtenaren vinden raadsleden dom, en andersom vinden raadsleden ambtenaren lui.”* Er is in de loop der jaren (ook reeds voor 7 maart 2002) een afrekencultuur ontstaan. Dit ontbreken van wederzijds begrip en respect kan problematische vormen aannemen wanneer dit het functioneren van beide partijen in de weg staat. Er zijn dus nog verbeteringen gewenst in de relatie tussen en het functioneren van raad en ambtenaren na 7 maart 2002.

Tot slot is het opmerkelijk te noemen dat volgens een ruime meerderheid van de geënquêteerde raadsleden het dualisme geen invloed heeft gekend op de ambtelijke organisatie.

Enquêtevraag 48: In hoeverre heeft de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur invloed gekend op de ambtelijke organisatie (op een schaal van vijf)?	1 In hoge mate	2	3	4	5 Niet of nauwelijks	Missing	Totaal
	7,7%	7,7%	30,8%	30,8%	15,4%	7,7%	100,0%

Tabel 7.33

Enquêtevraag 49: Welke effecten heeft de Wet dualisering gemeentebestuur gehad op het functioneren van het ambtelijk apparaat?	Sterk verslechterd	Verslechterd	Gelijk gebleven	Verbeterd	Sterk verbeterd	Missing	Totaal
	7,7%	0,0%	84,6%	0,0%	0,0%	7,7%	100,0%

Tabel 7.34

Deze enquêteresultaten kunnen wijzen op een te lage inschatting van het belang van de ambtelijke organisatie in het dualistische tijdperk, of op een ambtelijke organisatie die zich nog te weinig aan de dualisering heeft aangepast. Geïnterviewden geven aan dat in Reimerswaal beide factoren een rol spelen.

7.4 De positie van de Reimerswaalse gemeenteraad ten opzichte van de burgers

In deze paragraaf wordt ingegaan op de veranderingen in de positie van de gemeenteraad ten opzichte van de Reimerswaalse burgers na 7 maart 2002. De gemeente Reimerswaal heeft een inwoneraantal van 21.145 (meetpunt 31 december 2005)³⁴ verspreid over zeven kernen. Daarvan zijn er 15.541 stemgerechtigd (meetpunt 7 maart 2006)³⁵. Dit zijn de burgers die de Reimerswaalse gemeenteraad vertegenwoordigt.

In deze paragraaf worden eerst de veronderstelde veranderingen sinds 7 maart 2002 genoemd. Vervolgens worden de bevindingen uit het onderzoek besproken.

7.4.1 De veronderstelde veranderingen

In de wet zijn voor de positie van de raad ten opzichte van de burgers een aantal structuurmaatregelen genomen. Deze structuurmaatregelen beogen een verandering te creëren. Dit is in hoofdstuk 4 aan de orde geweest. Het gaat er in dit hoofdstuk vooral om te kijken naar de beoogde veranderingen in de interactie tussen gemeenteraad en burgers en de mate waarin deze verandering reeds daadwerkelijk heeft plaatsgevonden binnen de gemeente Reimerswaal. Het gaat om de volgende veronderstelling:

10. De volksvertegenwoordigende rol van de raad is versterkt met de invoering van het dualisme.

7.4.2 De onderzoeksresultaten

7.4.2.1 De volksvertegenwoordigende rol

Zoals al eerder is aangegeven, dienen raadsleden meer dan voor 7 maart 2002 het geval was, hun volksvertegenwoordigende rol op te pakken. Raadsleden zouden meer naar buiten moeten treden om signalen bij inwoners, verenigingen, bedrijven op te pikken. Deze signalen en nieuwe ontwikkelingen kunnen/moeten raadsleden agenderen en vertalen in een politieke opdracht (het kader) aan het college. Het belang van de volksvertegenwoordigende rol behoort te zijn toegenomen.

Enquêtevraag 58: Heeft de taak om de burgers binnen uw gemeente te vertegenwoordigen ten opzichte van 7 maart 2002 aan belangrijkheid ingeboet of toegenomen?	Sterk afgenomen	Afgenomen	Gelijk gebleven	Toegenomen	Sterk toegenomen	Totaal
	0,0%	15,4%	76,9%	0,0%	7,7%	100,0%

Tabel 7.35

Ruim driekwart van de Reimerswaalse raad geeft aan dat het belang om de burgers te vertegenwoordigen gelijk is gebleven. 15,4% van de raadsleden geeft zelfs aan dat het belang van de volksvertegenwoordigende rol is afgenomen.

Uit de interviews blijkt dat de invulling van de volksvertegenwoordigende rol door raadsleden voor verbetering vatbaar is. Of het nu gevraagd wordt aan (top-)ambtenaren, collegeleden of aan de raadsleden zelf: het oordeel over de kwaliteit van dit aspect van het functioneren van raadsleden is overwegend kritisch. Vooralsnog lijkt dualisering in de gemeente Reimerswaal niet te resulteren in het versterken van de volksvertegenwoordigende rol. Hierbij moet worden aangetekend dat uit het onderzoek niet naar voren is gekomen hoe de Reimerswaalse bevolking denkt over zijn relatie met de raad. Tijd en geld ontbraken voor een opiniepeiling.

In de enquête is gevraagd naar de tijd die wordt besteed aan de drie rollen (kaderstellen, controleren en vertegenwoordigen).

Enquêtevraag 3: De raad besteedt in werkelijkheid de meeste tijd aan (niet zijnde verkiezingstijd)?	Volksvertegenwoordigende rol	Kaderstellende rol	Controlerende rol	Totaal
	38,5%	23,1%	38,5%	100,0%

Tabel 7.36

Hieruit blijkt dat de meeste tijd wordt besteed aan de volksvertegenwoordigende en controlerende rol, maar dit komt niet naar voren in de tijdsbesteding.

Enquêtevraag 65: Hoeveel tijd per week besteedt u gemiddeld aan uw werkzaamheden als raadslid?	
Lezen van stukken	26,0%
Gemeenteraadsvergaderingen bijwonen	32,0%
Activiteiten die te maken hebben met de eigen fractie	13,0%
Activiteiten die te maken hebben met de eigen politieke partij	9,0%
Contacten met individuele burgers	11,0%
Contacten met maatschappelijke organisaties	6,0%
Overig	3,0%
Totaal	100,0%

Tabel 7.37

Er is weinig formeel contact met burgers en maatschappelijke organisaties in de vorm van bijvoorbeeld werkbezoeken en hoorzittingen.

	Sterk afgenomen	Afgenomen	Gelijk gebleven	Toegenomen	Sterk toegenomen	Totaal
Enquêtevraag 59: Is het belang van de taak om inzicht te krijgen in opvattingen van burgers over te nemen besluiten van het bestuur toe- of afgenomen sinds 7 maart 2002?	0,0%	15,4%	61,5%	15,4%	7,7%	100,0%
Enquêtevraag 60: Is het belang van de taak om besluiten van de raad uit te leggen of te rechtvaardigen toe- of afgenomen sinds 7 maart 2002?	7,7%	0,0%	46,2%	38,5%	7,7%	100,0%
Enquêtevraag 61: Is het belang van de taak om inzicht te krijgen in de effecten van door de gemeente genomen maatregelen toe- of afgenomen?	7,7%	7,7%	69,2%	15,4%	0,0%	100,0%

Tabel 7.38

Het belang van deze contacten is volgens meer dan de helft van de Reimerswaalse raadsleden gelijk gebleven. Dit alles is volgens geïnterviewden te verklaren uit de tijdsdruk. Met de invoering van het dualisme zou de vergaderdruk moeten verminderen, en zo meer tijd zijn voor de vertegenwoordigende rol. Dit is niet gebeurd. Eén van de geïnterviewden: *“Wanneer de raad zich meer op hoofdlijnen zou richten in plaats van op details, zouden de raadsvergaderingen om tien uur zijn afgelopen en niet om middernacht!”* Wel geven de geïnterviewden aan dat er informeel contact is met burgers bij de bakker en de benzinepomp die de raad aanspreken op details.

Het duaal instrumentarium ten behoeve van de volksvertegenwoordigende rol

In de afgelopen raadsperiode zijn enkele stappen gezet om de volksvertegenwoordigende rol van de raad te versterken. Zo is in het Reglement van Orde (RVO) van april 2005 het spreekrecht voor de burgers geregeld. Dit spreekrecht houdt in dat aanwezige burgers gedurende maximaal vijf minuten het woord kunnen voeren over geagendeerde onderwerpen in de raadsvergadering. Tussen de sprekers en de raadsleden wordt niet gediscussieerd. In het burgerjaarverslag 2005 (Gemeente Reimerswaal 2006, pag. 9) staat dat in 2005 hier zevenendertig keer gebruik van is gemaakt. De meeste insprekers spraken over de ontwikkeling van of wijzigingen in bestemmingsplannen (zeventien maal) of hun verzoek tot vergoeding van planschade (zeven maal). De overige sprekers maakten gebruik om te reageren op moties van de raad of voorgenomen bezuinigingen. In de interviews wordt aangegeven dat het spreekrecht voor de burgers niet zozeer de volksvertegenwoordigende rol van de raad versterkt, maar de burger wel een krachtige stem geeft. Eén van geïnterviewden zegt: *“Een brutale burger heeft de halve wereld.”* Bij het burgerspreekrecht krijgen geagendeerde voorstellen een gezicht. Dit is van grote invloed op de mening van de raadsleden. Het is moeilijker ‘nee’ te zeggen tegen een onderwerp met een gezicht, dan tegen eentje zonder.

Binnen de gemeente Reimerswaal is ook een maandelijks raadsledenspreekuur. Hierbij is van alle fracties maximaal één vertegenwoordiger aanwezig. Tijdens het spreekuur wordt niet ingegaan op bezwaar- en beroepschriften, het aanvragen van een vergunning, klachten over ambtenaren, bestuurders en achterstallig onderhoud. Het spreekuur is geen besluitvormend orgaan (Gemeente Reimerswaal, Notitie Raadsledenspreekuur). Het burgerjaarverslag 2005 (Gemeente Reimerswaal 2006, pag. 9) en de geïnterviewden melden dat van het spreekuur aanvankelijk frequent gebruik werd gemaakt. Dat leidde niet zelden tot gedachtewisseling en besluitvorming binnen de raad. Als voorbeeld wordt door één van de geïnterviewden het dorps huis in Bath genoemd. Dit is via het raadsledenspreekuur op de raadsagenda terechtgekomen en hier is in positieve zin over besloten. De belangstelling voor het spreekuur is in de loop van 2004, maar met name in 2005 sterk teruggelopen. In 2005 is het spreekuur slechts drie keer gehouden. Geïnterviewden geven aan dat de belangstelling voor het raadsledenspreekuur voornamelijk wordt gestuurd vanuit de raadsfracties. Reimerswaal is een gemeente met kleine kernen en een ‘ons kent ons’-mentaliteit. Raadsleden worden regelmatig aangesproken bij de bakker en de benzinepomp op het verloop van projecten en dergelijke. Daarbij worden burgers doorgestuurd naar het raadsledenspreekuur om draagvlak te creëren binnen de raad. Als reden voor de afgenomen belangstelling wordt de introductie in 2004 van de opinie- en themaraad en van de themaraad op locatie begin 2006 genoemd. Thema- en opinieraden zijn informeler van aard dan de besluitraad en kunnen vergeleken worden met ‘benen op tafel’-sessies (BOT) waarbij burgers en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd om mee te

discussiëren met de raad. De drempel om in te spreken bij deze raden ligt laag. Hier mogen door raadsleden ook vragen gesteld worden aan insprekers. Hiermee is het raadsledenspreekuur deels overbodig gemaakt.

In het burgerjaarverslag 2005 (Gemeente Reimerswaal 2006, pag. 9) staat dat van een derde instrument, het burgerinitiatief, nog nooit gebruik is gemaakt in Reimerswaal. Eén van de geïnterviewden zegt: *"Het burgerinitiatief is een indicator voor de open relatie die de raad heeft met de burgers."* Het burgerinitiatief is ingesteld om zonder politieke steun een voorstel op de raadsagenda te kunnen zetten. De lijnen binnen de Reimerswaalse gemeenschap zijn kort. Raadsleden worden aangesproken in de supermarkt en bij de slager. Ook is het voorgekomen dat voorstellen gedaan worden bij het raadsledenspreekuur, namelijk het zojuist genoemde dorps huis in Bath.

7.5 Samenvatting

Tussen de posities van de Reimerswaalse gemeenteraad voor en na 7 maart 2002 zitten geen significante verschillen. In de positie van de raad ten opzichte van het college, blijft het college de baas. Het college neemt een sturende rol in, terwijl de raad de kar behoort te trekken. Er blijkt geen duidelijke visie te bestaan ten aanzien van de kaderstellende en controlerende rollen.

De positie van de raad ten opzichte het ambtelijk apparaat drijft op een gebrek aan wederzijds begrip en wantrouwen. Verder lijkt de dualisering weinig invloed te hebben gekend op het functioneren van de ambtelijke organisatie, behalve dan de introductie van een nieuwe speler, de griffier. Die is overigens zeer positief ontvangen en wordt beschouwd als het meest positieve gevolg van dualisme.

De positie van de raad ten opzichte van de burger blijft onveranderd. Dit wordt geweten aan de onverminderde vergaderdruk. Deze is niet afgenomen doordat de raad moeite heeft met het sturen op hoofdlijnen en blijft hangen in details.

Samenvattend kan gesteld worden dat Reimerswaal nog een lange dualistische weg te gaan heeft.

8 Conclusies, aanbevelingen en reflectie

8.1 Inleiding

In dit slothoofdstuk passeren allereerst de antwoorden op de deelvragen de revue en wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord. In paragraaf 8.3 volgen de aanbevelingen, en tot slot vindt er reflectie plaats op het onderzoek en worden er suggesties gedaan voor verder onderzoek (zie 8.4).

8.2 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken zijn de veranderingen in de positie van de raad ten opzichte van het college en de burgemeester, het ambtelijk apparaat en de burgers geschetst. In deze paragraaf worden conclusies getrokken met betrekking tot de positie van de raad op basis van het onderzoek (hoofdstuk 5) dat is uitgevoerd. De paragraaf 8.3 bevat aanbevelingen om de positie van de raad te verbeteren. In deze paragraaf worden de vier deelvragen en de centrale onderzoeksvraag beantwoord.

8.2.1 De posities van de Reimerswaalse gemeenteraad voor 7 maart 2002

De verdeling van de bevoegdheden voor 7 maart 2002 zou tot de conclusie kunnen leiden dat de Reimerswaalse gemeenteraad het voor het zeggen had. Maar het Nederlandse gemeenterecht schept een onjuist beeld. In de praktijk van voor 7 maart 2002 is aan de raad niet het primaat van de lokale besluitvorming. De processen van centralisering, bureaucratisering, democratisering en intensivering hebben hun sporen achtergelaten op het feitelijk functioneren van de gemeenteraad ten opzichte van het college en het ambtelijk apparaat.

In de relatie tussen raad en college heeft het college de dominerende rol. Het college bestaat in tegenstelling tot de gemeenteraad uit vier fulltimers. Het college kan een beroep doen op de kennis van een gespecialiseerd ambtelijk apparaat. Dit zorgt ervoor dat het college vrijwel een monopoliepositie heeft bij de voorbereiding van raadsvoorstellen. Raadsleden beschikken hierdoor niet altijd over voldoende informatie om het initiatief te nemen en met alternatieven te komen. Een ander kenmerk van de relatie tussen college en raad is dat wethouders tevens raadslid zijn. Dit heeft tot gevolg dat een deel van de raadsleden eerder en intensiever betrokken is bij het nemen van gemeentelijke beslissingen. Hierdoor is er binnen de raad ook sneller een splitsing te zien in meerderheid en minderheid.

De positie van de raad ten opzichte van het ambtelijk apparaat kan worden getypeerd als amateurs ten opzichte van professionals. Ambtenaren zijn tot op zekere hoogte verworden tot zelfstandige actoren in de gemeente Reimerswaal. Ambtenaren spelen een belangrijke rol bij het onderhouden van externe contacten in het beleidsvormingsproces. Interactieve beleidsvorming heeft die rol nog eens versterkt.

In de jaren zestig heeft er een democratiseringsbeweging plaatsgehad. Deze was er op gericht om burgers mee te laten praten en mee te laten beslissen over de vormgeving van het overheidsbeleid. In de gemeente Reimerswaal heeft deze beweging weinig succes gekend. Uit de interviews komt naar voren dat dit geweten kan worden aan de korte lijnen binnen de gemeente Reimerswaal. Door de ons-kent-ons mentaliteit die in de verschillende kernen heerst, weet iedere Reimerswaalse burger 'zijn' gemeenteraadslid wel te vinden, en worden nauwelijks de officiële wegen bewandeld die leiden naar inspraak bij het Reimerswaalse beleid.

8.2.2 De posities van de Reimerswaalse gemeenteraad tussen 7 maart 2002 en 7 maart 2006

Vier jaar na de invoering van het dualisme zijn alle structuurwijzigingen ingevoerd. Deze structuurwijzigingen hadden tot doel een verandering teweeg te brengen in de positionering van de raad ten opzichte van het college, het ambtelijk apparaat en de burgers. Al eerder is in hoofdstuk 7 geconcludeerd dat er tussen de posities van de Reimerswaalse gemeenteraad voor en na 7 maart 2002 geen significante verschillen zijn.

In de positie van de raad ten opzichte van het college is weinig veranderd. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat het Reimerswaalse college de raad de baas blijft. Het college neemt een sturende rol in, terwijl de raad de kar behoort te trekken. Wel is de raad zich zelfbewuster op gaan stellen ten opzichte van het college. Verder blijkt dat raad noch college en ambtenaren een duidelijke visie hebben ten aanzien van de doelen en de instrumenten van het dualisme. De raad heeft moeite met de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende rollen. Geen van de Reimerswaalse actoren, met uitzondering van de griffier, heeft weet van de definiëring van en de instrumenten die tot deze rollen behoren. Hierdoor komen de rollen van de raad nog niet goed uit de verf.

Het kenmerk van de verhouding tussen raad en ambtelijk apparaat is het gebrek aan wederzijds begrip en vertrouwen. Beide actoren hebben geen duidelijk en juist beeld van elkaars taken en bevoegdheden. Het gedrag en de producten die beide actoren naar elkaar afscheiden wordt hierdoor negatief beïnvloed. Verder lijkt de dualisering weinig invloed te hebben gekend op het functioneren van de ambtelijke organisatie, behalve dan de introductie van een nieuwe speler, de griffier. Die is overigens zeer positief ontvangen en wordt beschouwd als het meest positieve gevolg van dualisme.

Ten slotte blijft ook de positie van de raad ten opzichte van de burger onveranderd. Geïnterviewden wijten dit aan de onverminderde vergaderdruk van de raad. Het dualisme had voor ogen dat deze zou verminderen. In de gemeente Reimerswaal is dit niet gebeurd. Deze is niet afgenomen doordat de raad moeite heeft met het sturen op hoofdlijnen en blijft hangen in details. De gemeente Reimerswaal is een gemeente met korte lijnen en kernen met een ons-kent-ons mentaliteit. Het gevolg hiervan is dat formele wegen nauwelijks bewandeld worden, maar informele contacten des te intensiever zijn.

8.2.3 Institutionele weerstand tegen verandering: knelpunten en verbeteringen

De gemeente Reimerswaal is een 'duurzaam stelsel van bestuurlijke instellingen, verhoudingen en arrangementen' (Hendriks 1996, pag. 100). Dit maakt dat dit stelsel moeilijk te veranderen is. Dat de Wet dualisering gemeentebestuur een van bovenaf, door het rijk opgelegde verandering van een institutie is, maakt het er niet makkelijker op. Met de invoering van het dualistische stelsel worden nieuwe instrumenten toegevoegd ('institutional layering', bijvoorbeeld de griffier en de rekenkamer) en/of krijgen een ander doeleinde ('institutional conversion', bijvoorbeeld het verordeningrecht en het budgetrecht). Deze institutionele veranderingen hebben binnen de gemeente Reimerswaal veel discussie opgeroepen en het is gebleken dat deze verandering moeilijk realiseerbaar is. Dit blijkt al uit het aanlooptraject naar de invoering van het dualistische stelsel. De reacties van de Reimerswaalse gemeenteraad waren negatief ten opzichte van de nieuwe wetgeving³⁶. Het was dat de gemeenteraadsleden geen keuze hadden, maar anders was alles bij het oude gebleven. Bij de invoering van het dualisme is dan ook door de raad aangegeven dat het dualisme op het Reimerswaalse niveau ingevoerd zou moeten worden. Dus dat alles zoveel mogelijk hetzelfde zou blijven. De invoering van het dualisme in de gemeente Reimerswaal stuit hiermee op de vierde barrière van het barrièremodel van Bachrach en Baratz (zie 2.3). Door bestuurlijke verhoudingen binnen de gemeente Reimerswaal wordt de implementatie van de Wet dualisering gemeentebestuur gefrustreerd.

Bestond de weerstand tegen dualisme voor 7 maart 2002 voornamelijk uit angst voor het onbekende, na 7 maart 2002 zijn het factoren uit de politieke context die voor weerstanden zorgen. Het gaat hierbij om coalitiepartijen die hun macht (op basis van korte lijnen naar het college) niet uit handen willen geven en de bestaande politieke cultuur. Het gaat hier dus om de 'mobilization of bias'. De juiste invoering van het dualisme is niet alleen afhankelijk van een coöperatieve houding of van een bereidwillige cultuur. Het algemene besturingssysteem faciliteert sommige 'vormen' van dualisme en beperkt andere. De gedachte van 'vorm volgt inhoud' is hier normatief niet altijd correct. In de Reimerswaalse praktijk heeft het zeker niet zo gewerkt. De gemeente kent per definitie een (eigen, autonome) mobilization of bias in het voordeel of in het nadeel van bepaalde vormen van monisme en dualisme.

Uit voorgaande tekst blijkt dat er geen sprake is van een pure 'lock in' en dat verandering dus wel mogelijk is, maar in welke mate? Welke knelpunten zijn optreden bij de invoering van het dualisme in de gemeente Reimerswaal? In hoofdstuk 4 zijn tien veronderstellingen opgesteld die betrekking hebben op de gewenste veranderingen in het functioneren, de cultuur en de werkwijze van de gemeente Reimerswaal. Uit de analyse in de hoofdstukken 6 en 7 komen veertien knelpunten naar voren. In deze scriptie wordt verondersteld dat deze knelpunten ontstaan doordat instituties (de gemeente en de actoren binnen de gemeente) weerstand bieden. Bij ieder knelpunt worden suggesties verstrekt hoe deze knelpunten weg kunnen worden genomen c.q. verbeterd. Deze suggesties kunnen geplaatst worden in het stromenmodel (zie 2.3). Het lezen van deze scriptie

door de actoren (participanten) binnen de gemeente Reimerswaal maakt hen bekend met de knelpunten (problemen) en reikt suggesties (oplossingen) aan. Met het samenvoegen van deze drie stromen (problemen, oplossingen en participanten) creëert deze scriptie een 'window of opportunity' naar de juiste invoering van het dualisme in de gemeente Reimerswaal. De theoretische basis van de suggesties zelf ligt in de door de Wet dualisering gemeentebestuur gewenste veranderingen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 vindt een verbetering plaats wanneer structuurwijzigingen worden gevolgd door de daaraan gekoppelde veronderstelling(en).

Hieronder worden de veertien knelpunten en de daarbijbehorende suggesties uitgewerkt.

Knelpunt 1: Kennisachterstand inzake financiën

Het merendeel van de Reimerswaalse raad heeft een financiële kennisachterstand en kan daarom de kadernota, de begroting en de meerjarenbegroting onvoldoende als kaderstellende instrumenten gebruiken. Hetzelfde geldt voor het jaarverslag en de jaarrekening die hierdoor niet als controle-instrumenten gebruikt kunnen worden. Uit de interviews is naar voren gekomen dat volgens (top-)ambtenaren en collegeleden in de begroting na 7 maart 2002 de aandacht is verschoven van een financieel document naar een beleidsmatig document. Geïnterviewde raadsleden hebben aangegeven deze verschuiving niet waargenomen te hebben. Hierdoor blijven zij ook na 7 maart 2002 deze documenten als hamerstukken afdoen (gewoontecultuur).

Suggestie ter verbetering: Een verbetering kan optreden wanneer de Reimerswaalse raad (meer) gebruik maakt van de aanwezige (financiële) kennis in zijn achterban en de politieke partij. Veel (landelijke) partijen hebben een eigen wetenschappelijk bureau dat dient ter ondersteuning van de afdelingen. Fracties kunnen hier gebruik van maken om kennis te vergaren ten aanzien van (financiële) onderwerpen die zich binnen de gemeente afspelen. Bovendien kunnen de fracties meer gebruik maken van de aanwezige (financiële) kennis bij hun fractieondersteuning. Raadsleden kunnen zich bij opinie- en themaraden laten vervangen door fractieondersteuners met kennis van zaken. Het gevaar hierbij is wel dat financiële kennis uit de profitsector wordt toegepast in de non-profitsector. Ook is het zaak dat de communicatie tussen fractieondersteuners en raadsleden optimaal is om herhaling van discussie te voorkomen in de besluitraad. Feit blijft wel dat een raadslid ook zelfstandig de (financiële) documenten moet kunnen doorgronden.

Geïnterviewde collegeleden en (top-)ambtenaren hebben aangegeven dat de nadruk in financiële documenten steeds meer is gaan liggen op een meer beleidsmatig document. Dit is een goede ontwikkeling, alleen hebben raadsleden deze ontwikkeling nog niet waargenomen. In de interviews komt naar voren dat slechts enkele raadsleden de kennis hebben om financiële documenten voor kaderstelling en controle te gebruiken. Een veel gehoorde klacht in de interviews met raadsleden is dat de omvang van het document te groot is en de gebruikte taal onbegrijpelijk. Er valt dus nog het één en ander te winnen door bijvoorbeeld het toevoegen van een samenvatting met kaders die door de raad gesteld kunnen worden. Ook kan het taalgebruik worden aangepast aan de doelgroep van het document, de raad. Bij het schrijven van dit document moet in het oog gehouden worden dat het niet alleen door experts wordt gelezen. Verder ligt hier een taak voor de portefeuillehouders die met hun toelichting veel duidelijkheid kunnen verschaffen.

Knelpunt 2: Presentatie beleidsnota's

De manier waarop beleidsnota's worden gepresenteerd aan de raad brengt de raad en het college niet in de juiste duale positie. De presentatie is onveranderd na 7 maart 2002 en niet aangepast aan de nieuwe (formeel) dualistische situatie. Men is blijven hangen in de oude gewoonte. Ambtenaren en college zijn gewend aan de manier waarop beleidsnota's worden geschreven. Het is een ingeburgerde stijl van presenteren (gewoontecultuur).

Suggestie ter verbetering: Uit de interviews is naar voren gekomen dat het versterken van de kaderstellende rol in grote mate afhankelijk is van het tijdstip waarop de raad bij (het opstellen van) de beleidsnota betrokken wordt. Wanneer een beleidsnota reeds tot in detail is uitgewerkt, dan is de raad eerder geneigd om op de details in te gaan dan op hoofdlijnen. De manier waarop een collegevoorstel wordt gepresenteerd aan de raad is dus van groot belang.

De raad an sich is te groot en te verdeeld om zelf beleidsnota's te schrijven. Dit is dan ook niet de bedoeling van het kaderstellen. De ambtenaren hebben hier de expertise voor en zullen de raad hier dan ook bij moeten helpen. Hierbij kan gedacht worden aan het schetsen van keuzemogelijkheden (met (financiële) consequenties) in raadsbesluiten. Ook moet de

raad in een eerder stadium betrokken worden bij het schetsen van beleid. Houd in gedachte dat de raad de kaders bepaalt en niet de details of de uitvoering. Leg dus geen raadsvoorstel neer dat tot in detail is uitgewerkt, maar geef keuzes op hoofdlijnen. Verder is het zaak dat in de raadsvoorstellen meer aansluiting wordt gezocht bij het raadsprogramma, het coalitieakkoord en het huidige/onderliggende beleid.

Knelpunt 3: Detaillistisch gedrag

Vanaf 7 maart 2002 is de raad van formeel (mede)besturend orgaan dat veel alweer formele besluiten neemt, veranderd in een orgaan dat politiker moet opereren teneinde zijn eindverantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Belangrijk hierbij is dat de raad het college stuurt op hoofdlijnen. Anders bestaat de kans dat de raad gaat meebesturen en dus op de stoel van het college gaat zitten. Uit het onderzoek blijkt dat de raad heeft nog grote moeite heeft met het sturen op hoofdlijnen. De Reimerswaalse raad vervalt nog snel terug in zijn detaillistisch gedrag. Uit het volgende (ingekorte) citaat uit paragraaf 7.2.2.1 blijkt dat dit gedrag is te herleiden naar ongeschreven normen, naar een ingesleten gepastheidslogica (ongeschreven norm). “[...] *Ze [de burgers] verwachten dan ook dat ik hier iets mee doe.*” Reimerswaalse raadsleden trachten hiermee te voldoen aan een volgens hen bestaand verwachtingspatroon.

Suggestie ter verbetering: Een groot deel van het detaillistische gedrag van de raad kan weg worden genomen door het aanwenden van de suggesties bij knelpunt 2. Het andere deel kan alleen de raad doen. De raad vertegenwoordigt de Reimerswaalse burger. In de interviews is naar voren gekomen dat deze burger het beleid van de gemeente Reimerswaal vooral herkent in de details en hier de raad op aanspreekt. De raad reageert op deze burger als een kiezer en niet als een klant van de gemeente. Dit is niet geheel onlogisch aangezien raadsleden herkozen willen worden. Toch zal de raad hierbij zijn kaderstellende en controlerende rollen in de gaten moeten houden. De raad zal prioriteiten moeten stellen. Dit vergt van de Reimerswaalse raad dat hij zicht moet hebben op onderwerpen die er echt toe doen en waarover de raad als politiek orgaan uitsluitel moet geven. Dit betekent dat de raad de vaardigheid moet ontwikkelen om zaken los te laten, en zich te richten op hoofdlijnen (Denters en Pröpper 2002, pag. 86). Om de raad hierbij te helpen is het belangrijk dat de mogelijkheden voor de raad om de burger door te verwijzen binnen de gemeentelijke organisatie verbeterd worden. Hierbij kan gedacht worden aan het inrichten van één centraal punt waar burgers (klanten) terecht kunnen met al hun klachten. Belangrijk hierbij is dat over de behandeling van de klachten wordt teruggerapporteerd aan de raad door het college/de ambtenaren. Wanneer er sprake is van ontevredenheid bij burger en raad over de behandeling van de klacht, pas dan kan de klacht van de burger worden opgepakt als een item voor de raad.

Knelpunt 4: Geen visie ten aanzien van kaderstellen en controleren

De raad is niet goed op de hoogte van zijn kaderstellende en controlerende instrumenten en zoekt bovendien nog naar de juiste invulling van deze rollen. Wanneer geen (heldere) kaders worden meegegeven, is het controleren en aanspreken op resultaten lastig. Dat de Reimerswaalse raad geen heldere visie heeft ten aanzien van zijn controlerende en kaderstellende rollen is een gevolg van de keuze die de gemeente Reimerswaal heeft gemaakt bij de invoering van het dualistische stelsel. De gemeente Reimerswaal heeft ervoor gekozen om het dualisme in te voeren op het minimale benodigde niveau om te voldoen aan de dualistische verplichtingen. Deze keuze komt voort uit het idee dat voor 7 maart 2002 alles naar wens ging en dus niets veranderd hoefde te worden (gewoontecultuur) (zie hoofdstuk 1). Deze keuze heeft gevolgen voor het verdere dualistische traject, en versterkt zichzelf (padafhankelijke keuzepatronen).

Suggestie ter verbetering: Een manier om deze kennis te verbeteren is om hier aandacht aan te besteden. Hierbij kan gedacht worden aan een interactieve bijeenkomst waar aan de hand van voorbeelden wordt geoefend met het toepassen van de verschillende instrumenten. Verder ligt hier een taak voor de griffier. Deze heeft de duale voortrekkersrol en kan als procesadviseur de raad wijzen op zijn mogelijkheden om kaders te stellen en te controleren.

Knelpunt 5: Het college bepaalt de agenda van de raad

Met hulp van een agendacommissie behoort de raad meer dan voor 7 maart 2002 zijn agendavorming zelf ter hand te nemen. De raad heeft bij de invoering van het dualistische stelsel besloten collegevolgend te willen zijn. De raad bepaalt welke collegevoorstellen hij agendeert en wanneer en welke andere onderwerpen op de agenda komen, maar dit wordt wel afgestemd tussen raad en college. Om deze afstemming te bevorderen is het college leidend (Gemeente Reimerswaal 2002,

pag. 11 e.v.). Dit is opmerkelijk, aangezien één van de oogmerken van de dualisering is dat de raad zelf zaken opstart en signaleert en deze vervolgens naar politiek en beleid vertaalt. Hier vervalt de raad in de oude gewoonte van voor 7 maart 2002 waarbij het college leidend was bij de opstelling van de raadsagenda (gewoontecultuur). Bovendien kan hier sprake zijn van een vorm van institutionele dynamica, de 'mobilization of bias'. Een voorbeeld hiervan, genoemd in paragraaf 2.3, is het voorkomen dat bepaalde besluiten over politieke kwesties (waar conflicten over zouden kunnen bestaan) kunnen worden genomen. Het college heeft een zeer sterke positie om dit type van machtsuitoefening toe te passen, aangezien zij de agenda kan bepalen (het college bepaalt de agenda van raad). Het mobiliseren van bias verwijst naar het uitoefenen van macht door het bewust creëren van onmogelijkheden tot besluitvorming ('non-decision areas'), welke resulteren in het onderdrukken van latente of aanwezige oppositie tegen de belangen van 'decision maker' (de raad)³⁷.

Suggestie ter verbetering: De raad moet zelf op basis van politieke relevantie bepalen over welke onderwerpen gedebatteerd wordt. De raadsagenda geeft zo inzicht in de onderwerpen van bespreking en sluit beter aan bij wat er leeft in de gemeente Reimerswaal. Dit vraagt eigen initiatief en politiek gevoel van raadsleden. Doordat een groot aantal bestuursbevoegdheden naar het college zijn verschoven krijgt de raadsagenda een andere inhoud. De lijst van door het college voorgestelde raadsbesluiten verdwijnt grotendeels. Het college neemt immers voortaan deze besluiten. De raadsagenda kan daarom een stuk korter. Dit betekent overigens niet dat in de raad de uitoefening van de bestuursbevoegdheden niet meer aan de orde kan komen. De raad kan in het kader van zijn controlerende functie de uitoefening van de bevoegdheden aan de orde stellen (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, juni 2002). Verder kan de raad voor agendapunten terugvallen op het raadsprogramma. Hierin zijn de kaders gesteld waar de raad de komende raadsperiode over wil praten.

Knelpunt 6: Aanwezigheid wethouders

De wethouders zijn net als voor 7 maart 2002 bij (raads- en) fractievergaderingen aanwezig. Het is een ingesleten stijl van politiek opereren binnen de gemeente (gewoontecultuur). Hierdoor is er slechts sprake van een marginale afstand binnen de coalitie.

Suggestie ter verbetering: In een duaal systeem woont een wethouder bij voorkeur geen vergaderingen bij van zijn eigen fractie. Dit vermindert de verwevenheid van een fractie en de 'eigen' wethouder en verlost de wethouder van dubbele loyaliteit ten opzichte van de fractie én het college. Het is wel denkbaar dat een wethouder door een willekeurige fractie op vergaderingen wordt uitgenodigd voor een toelichting op bepaalde beleidsmaatregelen.

Knelpunt 7: Voorkeuren college bepalend

De voorkeuren van het college, de portefeuillehouder en de coalitieondersteunende fracties zijn net als voor 7 maart 2002 bepalend voor de inhoud van raadsbesluiten. De doorwerking van de veranderingen in de verhouding tussen raad en college (de ontvlechting van raad en college) in de invloedsverhouding heeft op dit punt nog meer tijd nodig. De raad laat zich hier leiden door de rolverplichting, het verwachtingspatroon dat een coalitieondersteunende fractie niet tegen de voorstellen van het college kan en mag stemmen (ongeschreven norm).

Suggestie ter verbetering: Door het creëren van meer fysieke afstand binnen de coalitie tussen het college en de raadsleden zal de zelfstandigheid van de raad toenemen. De raad zal meer onderling moeten discussiëren over de kaders die zij opleggen aan het college. Hierdoor zal de invloed van de raad als geheel op het college kunnen toenemen.

Knelpunt 8: Actieve of passieve informatieplicht?

Bij het maken van de afspraken over de actieve informatieplicht is men er van uitgegaan dat de kwantiteit en kwaliteit van informatieverstrekking voor 7 maart 2002 naar volle tevredenheid verliep en kon worden gehandhaafd (Gemeente Reimerswaal 2002) (gewoontecultuur). Aangezien de actieve informatieplicht nieuw ingevoerd is naast de reeds bestaande passieve informatieplicht, zijn de gemaakte afspraken niet één-op-één toepasbaar op de actieve informatieplicht en is de Reimerswaalse raad niet goed op de hoogte van wat de actieve informatieplicht inhoudt.

Suggestie ter verbetering: Dit knelpunt kan gedeels worden weggenomen door de suggesties gedaan bij knelpunt 4. Het is goed om hier over te praten met de raad, het college en de ambtenaren. Wat is nu de wettelijke definitie van de actieve informatieplicht? Wat verwachten de actoren van elkaar? En hoe moet dit ingekleed worden? Het is van belang dat de actoren op de hoogte zijn van elkanders verwachtingen, zodat misverstanden voorkomen kunnen worden.

Knelpunt 9: Informatievoorziening in onbalans

Dit negende knelpunt is een vervolg op knelpunt 8 en ook een gevolg van de zelfde veronderstelling van tevredenheid (gewoontecultuur). Raad, college en ambtenaren zijn ontevreden over de informatievoorziening aan de raad. De juiste balans is nog niet gevonden. Bovendien zijn er geen afspraken over vastgelegd in een verordening en is dus niet bekend welke informatie wel of niet aan de raad verstrekt moet worden.

Suggestie ter verbetering: Het is van belang dat de raad en het college concrete afspraken maken over hoe zij de actieve informatieplicht invullen. De afspraken moeten betrekking hebben op de omvang, de manier en de frequentie van informatieverstrekking. Het college kan niet alles naar de raad sturen, want dan wordt de raad overspoeld door informatie en dit wekt detaillistisch gedrag op en bevordert de controlerende functie van de raad niet. Een beperking van de informatie is dus aan te bevelen. Op de site van vernieuwingsimpuls wordt een opzet voor het doseren van informatie gegeven. Zo is aan te raden om eerst bondige strategische informatie te verstrekken aan de raad en later eventuele details. Voor de griffier en de burgemeester ligt hier de taak om toe te zien op de naleving van de afspraken over informatievoorziening.

Knelpunt 10: De griffier versterkt de rollen van de raad niet

Volgens de zevende veronderstelling behoren de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rollen van de raad te zijn versterkt door de griffierondersteuning van de raad. De geënquêteerde raadsleden geven aan dat dit het geval is binnen de gemeente Reimerswaal. Alle vier de indicatoren worden ook bewaarheid binnen Reimerswaal. Toch is het opmerkelijk dat elders in dit onderzoek de conclusie wordt getrokken dat deze rollen niet zijn versterkt. Bij het beantwoorden van de enquêtevraag hebben de raadsleden gekeken naar het functioneren van de griffier, en niet naar het vervullen van de drie rollen. De raadsleden hebben een verwachtingspatroon ten aanzien van het functioneren van de griffier die past bij de positie van de griffier (ongeschreven norm).

Suggestie ter verbetering: De griffier heeft de duale voorttrekkersrol in het versterken van de drie rollen van de raad. Deze positie is nog volop in ontwikkeling. Het is belangrijk dat de griffier de raad helpt bij het formuleren van de visie van de raad ten aanzien van een gewenst streefprofiel van zijn rollen. Binnen de gemeente is dualisme niet met enthousiasme ontvangen. Slechts de verplichte structuurveranderingen zijn doorgevoerd en er zijn geen dualistische doelen ontwikkeld. Denters en Pröpper (2002, pag. 89) geven aan dat de raad inzichtelijk moet maken wat de kern van de vertegenwoordigende rol is en welke bijdrage interactief beleid door de raad en burgerparticipatie hieraan kunnen leveren. De griffier dient daarom samen met de raad een visie te ontwikkelen op de kwaliteitseisen waaraan kaders en het proces van kaderstelling moeten voldoen. Tenslotte behoort de raad een visie te vormen op de controlerende rol. Deze rol moet een bijdrage leveren aan de twee andere rollen, is gericht op evalueren en leren en mag niet ontaarden in afrekenen en beschadigen van het college en ambtenaren.

Knelpunt 11: Kwaliteit voorstellen

De kwaliteit van de voorstellen die worden gemaakt in de organisatie brengen de raad en het college niet in de juiste duale positie. De voorstellen zijn nog onvoldoende afgestemd op de duale situatie. De college- en raadsvoorstellen bieden de raad weinig input om haar controlerende en kaderstellende rol beter in te vullen. Net als bij het tweede knelpunt is men blijven hangen in de oude gewoonte. Ambtenaren en college zijn gewend aan de manier waarop voorstellen worden geschreven en gepresenteerd (gewoontecultuur).

Suggestie ter verbetering: Het is van belang dat ambtenaren goed op de hoogte zijn van de (verschillen in) taken en bevoegdheden van raad en college. Dan kunnen zij hun stukken hierop afstemmen en de beide organen van de voor hen relevante informatie voorzien (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, augustus 2005). Dit knelpunt is sterk gerelateerd aan het knelpunt twee. Voor verdere suggesties wordt hiernaar verwezen.

Knelpunt 12: Wederzijds onbegrip

Er is gebrek aan wederzijds begrip tussen raad en ambtenaren. Er is in de loop der jaren, reeds voor de invoering van het dualistische stelsel, een afrekencultuur ontstaan binnen de gemeente Reimerswaal. Deze ingeburgerde stijl van opereren (gewoontecultuur) kan het 'goed' functioneren van beide actoren in de weg gaan staan.

Suggestie ter verbetering: Wederzijds begrip is gebaseerd op vertrouwen. Het is aan alle actoren binnen de gemeente om een sfeer te creëren waarin mensen elkaar durven te vertrouwen. Dit is iets wat vooral door ervaring ontstaat. Indien blijkt dat

ambtenaren af en toe een fout kan maken en ook de kans krijgen om hier van te leren zonder meteen daarop afgerekend te worden door de raad, groeit het vertrouwen. Evenzo willen raadsleden het gevoel hebben in hun taak serieus genomen te worden door het ambtelijk apparaat (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, augustus 2005). Een meeloopdag voor raadsleden met ambtenaren zou kunnen helpen om het begrip voor elkaar te vergroten. Er blijkt binnen Reimerswaal vooral wantrouwen te bestaan ten aanzien van de informatievoorziening. Een oplossing hiervoor is het opzetten van een transparant systeem van informatievoorziening van college en ambtenaren aan raad gebaseerd op onderling vertrouwen en het afleggen van verantwoording. Raadsleden kunnen eventueel naar eigen behoefte, selectief informatie verzamelen (RIS) waarbij zo mogelijk ook de ambtelijke adviezen aan het college ontsloten worden. De ambtelijke organisatie stimuleert het politieke leiderschap door de raad en daarmee het doel- en resultaatgericht handelen. De ambtelijke organisatie creëert daarmee voor zichzelf een zekere mate van professionele autonomie (Denters & Pröpper 2002, pag. 95). Een betere verhouding maakt het voor de ambtenaar eenvoudiger om voor beide organen te werken, aangezien hij niet snel in een spagaat zal terechtkomen. Ook bevordert het betere onderlinge verhoudingen. De ambtenaar voelt zich vrijer om zich te uiten bij informele aangelegenheden en hoeft niet te vrezen dat hij bijvoorbeeld de wethouder zomaar in moeilijkheden brengt. Er ontstaat een goede balans tussen functionele samenwerking enerzijds en op ontspannen wijze met elkaar omgaan anderzijds (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, augustus 2005).

Knelpunt 13: De duale ambtenaar?

Dualisme heeft niet of nauwelijks invloed gekend op de ambtelijke organisatie. Dit kan wijzen op een te lage inschatting van het belang van de ambtelijke organisatie in de dualiseringsoperatie, of op een ambtelijke organisatie die zich nog te weinig aan de dualisering heeft aangepast. In het eerste geval veronderstelt het ambtelijk apparaat te voldoen aan de rolverplichtingen en – verwachtingen (ongeschreven norm). In het tweede geval is het apparaat in de veronderstelling dat het niet nodig is om zich aan te passen aan de nieuwe (formeel) dualistische situatie ('ze doen het goed, dus waarom veranderen?') (gewoontecultuur).

Suggestie ter verbetering: Geïnterviewden hebben aangegeven dat in Reimerswaal beide factoren een rol spelen. Doordat het belang van de ambtelijke organisatie in de dualiseringsoperatie te laag is geschat, heeft de ambtelijke organisatie zich nog niet aangepast. De knelpunten 11 en 12 tonen dit ook aan. De suggesties bij deze knelpunten kunnen verbetering brengen.

Knelpunt 14: De volksvertegenwoordigende rol is niet versterkt

Ruim vier jaar dualisme in de gemeente Reimerswaal lijkt de volksvertegenwoordigende rol van de raad niet versterkt te hebben. Er is nog niet veel veranderd in de externe oriëntatie van de raad. Men is blijven hangen in zijn ingeburgerde stijl van volksvertegenwoordigend opereren, zoals die ook voor 7 maart 2002 was vormgegeven (gewoontecultuur). Dit beeld komt naar voren uit de enquête en wordt bevestigd in de verschillende interviews. Het grootste deel van de tijd van raadsleden is gaan zitten in raadgerelateerde activiteiten, en niet in de activiteiten die te maken hebben met de volksvertegenwoordigende functie. Met de invoering van het dualisme is de vergaderdruk niet afgenomen, en er blijft weinig tijd over voor de vertegenwoordigende rol.

Suggestie ter verbetering: De raad kan ruimte creëren voor de vertegenwoordigende rol door besturen en uitvoeren fundamenteel over te laten aan wethouders en de vertegenwoordigende rol te trainen. De raad behoort de individuele wensen en belangen van burgers te herleiden tot politieke keuzes en dilemma's. Het is niet de bedoeling dat de raad louter reageert op toevallige en willekeurige belanghebbenden, of insprekers die een eenzijdig beeld van een bepaalde situatie schetsen. De themaraden kunnen dienen om alle verschillende deelbelangen te horen (Denters & Pröpper 2002, pag. 92 e.v.).

Wanneer men turft welke indicatie van institutionele statica het meest voorkomt binnen de gemeente Reimerswaal, telt men negen maal de gewoontecultuur, vier maal de ongeschreven norm (gepastheidslogica) en éénmaal het padafhankelijke keuzepatroon. Hier kan dus geconcludeerd worden dat de reden voor de statica van de gemeente Reimerswaal, de institutionele weerstand tegen de Wet dualisering gemeentebestuur een gevolg is van de gewoontecultuur binnen Reimerswaal. Dit bleek eigenlijk al uit de aanleiding tot het onderzoek (hoofdstuk 1) waarin gemeenteraadsleden hebben aangegeven geen keuze te hebben gehad, want anders was alles bij het oude gebleven. Alles moest zoveel mogelijk hetzelfde zou blijven. Dat de indicatie ongeschreven norm ook enkele malen opduikt, versterkt de zojuist getrokken conclusie (gewoontecultuur). Actoren

binnen de gemeente Reimerswaal laten zich in bepaalde keuzesituaties primair leiden door een gepastheidslogica. Ze passen zich aan de ongeschreven norm aan, die onderdeel is van de (gewoonte-)cultuur.

Een verandermodel dat goed aansluit op de gewoontecultuur is de 'reinvention of tradition'. De invoering van het dualistische stelsel is de zoveelste technische aanpassing van het huis van Thorbecke (Hendriks 2005). Hendriks zegt in zijn oratie (2005) dat de achtergrond van het probleem niet technisch en eenduidig is, maar juist cultureel en meervoudig. In de 'reinvention of tradition' ligt de sleutel voor de succesvolle invoering van het dualisme in Reimerswaal. Laat Reimerswaal selectief veranderen in plaats van allesomvattend. Ook het stap voor stap veranderen in plaats van een 'big bang' is succesvoller. Contextgevoelig veranderen werkt beter dan 'one-size-fits-all'. En verander op een manier die zelf nog veranderbaar is; eerst tijdelijk en experimenteel en pas veel later, als het echt nodig is, permanent en formeel³⁸. Reeds zijn de eerste vier jaren van het formele dualisme verstreken. Kan de gemeente Reimerswaal nog wel starten met selectief veranderen? De gemeente heeft alle verplichte structuurwijzigingen doorgevoerd, maar door weerstand tegen dualisme zijn er knelpunten opgetreden. Deze moeten nog opgelost c.q. verbeterd worden. Deze suggesties kunnen selectief en creatief omgaand met (oude) gewoontes en tradities ('reinvention of tradition') worden doorgevoerd om verdere weerstanden te voorkomen. Gezien de padafhankelijkheid van veel processen zal ook de gemeente Reimerswaal wel - zij het vaak schoorvoetend - steeds verder de weg van het dualisme opgaan.

8.2.4 Dualisme in Reimerswaal

Na achtereenvolgens conclusies te hebben verbonden aan de vijf deelvragen, wordt hier de centrale onderzoeksvraag beantwoord. De **centrale onderzoeksvraag** luidt: 'In hoeverre leveren de gevolgen van de invoering van het dualisme knelpunten op voor de verschillende posities van de gemeenteraad binnen de gemeente Reimerswaal, en welke verbeteringen kunnen hierin worden aangebracht?'

Op dit moment kan over het bereiken van de beoogde veronderstellingen van het dualisme het volgende worden geconcludeerd. De tien veronderstellingen zijn geen van allen geheel verwezenlijkt binnen de gemeente Reimerswaal. De veronderstelde veranderingen in de posities van de gemeenteraad ten opzichte van het college, het ambtelijk apparaat en de burgers hebben nog in onvoldoende mate plaatsgevonden. De Wet dualisering gemeentebestuur is binnen de gemeente Reimerswaal in eerste instantie zeer sober ontvangen, en vooral in de eerste helft van de eerste dualistische raadsperiode heeft men zich alleen geconcentreerd op de invoering van de verplichte interne structuurveranderingen. Deze zijn dan ook allemaal doorgevoerd (barrière 4). De dynamiek in de Reimerswaalse politiek in de tweede helft van de eerste dualistische raadsperiode heeft tot enkele wijzigingen geleid in het (politieke) spelersveld. Zo zijn twee van de drie wethouders vervangen, en is er een andere collegepartij toegetreden. Ook heeft er een wisseling plaatsgevonden in het burgemeestersambt en is er een fulltime griffier aangesteld. Deze factoren hebben als het ware geleid tot een doorstart van het Reimerswaalse dualisme. Veranderingen in het functioneren, de cultuur en de werkwijze binnen de Reimerswaalse gemeente beginnen te komen. Zo is de rol van de raad niet significant versterkt, maar is deze wel zelfbewuster geworden. Raad, college en ambtenaren worstelen nog met de juiste invulling van het Reimerswaalse dualisme. Langzaam krijgt het dualisme in Reimerswaal gestalte, maar het zal altijd dualisme op Reimerswaals niveau blijven. De gemeente Reimerswaal bestaat uit kleine kernen een ons-kent-ons mentaliteit en korte lijnen naar raadsleden. Iedereen weet zijn 'eigen' raadslid te vinden. Bovendien kent de gemeente Reimerswaal een kleine politieke gemeenschap die wordt gekenmerkt door een incrowd. De Reimerswaalse politiek vist voor het vervullen van zijn vacatures (raad en college) in een kleine vijver. Voorlopig zullen deze kenmerken hun stempel blijven drukken op het functioneren, de cultuur en de werkwijze van de raad, het college en het ambtelijk apparaat.

Door weerstanden opgetreden bij de invoering van het dualisme binnen de gemeente Reimerswaal zijn veertien knelpunten opgetreden. Deze knelpunten zijn voornamelijk het gevolg van de gewoontecultuur die binnen de gemeente Reimerswaal heerst. Suggesties die tot verbetering kunnen leiden zijn genoemd in de vorige paragraaf en kunnen met behulp van 'reinvention of tradition' worden ingevoerd.

8.3 Aanbevelingen

Bij de beantwoording van deelvraag 5 zijn praktische aanbevelingen gedaan om het dualisme binnen de gemeente Reimerswaal een duwtje in de rug te geven. In navolging van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (2004, pag. 28 e.v.) worden hier nog een drietal algemene aanbevelingen gedaan.

1. Zorg voor een duidelijke rolverdeling

Het dualiseringsproces is nog niet afgerond binnen de gemeente Reimerswaal. De actoren binnen de gemeente Reimerswaal zijn nog op zoek naar een nieuw institutioneel evenwicht en de juiste verdeling van macht. Raad en college hebben geen duidelijke rolverdeling en gaan te makkelijk op elkaars stoel zitten. Voor beide bestuursorganen moet duidelijk zijn dat het college van burgemeester en wethouders het beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende orgaan is en de raad het beleidsbepalende en beleidscontroleerende orgaan. Het college is in de praktijk van alledag het bestuur en het gezicht van de gemeente Reimerswaal. Wanneer beide zich conformeren aan de eigen rol, zal het tijdsbeslag van het formele raadswerk verminderen, waardoor de raad meer op hoofdlijnen kan werken en als volksvertegenwoordiger kan optreden (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004, pag. 28).

2. Bevorder veranderingen in werkwijze, houding en gedrag

Het raadslidmaatschap is een parttime positie. De hoofdtaken van de raadsleden worden midden in de samenleving vervuld. Die verbinding met de wereld buiten de raad is belangrijk, zo weet het raadslid weet wat er leeft in Reimerswaal. Ook is het voor het raadslid makkelijker om afstand te houden van het dagelijkse gebeuren in het Reimerswaalse gemeentehuis. Die afstand is nodig voor de onafhankelijke kaderstellende en controlerende functie van de raad en daarmee voor de kwaliteit en de democratische legitimiteit van het lokaal bestuur. Om deze rol te ondersteunen moet de informatieverstrekking aan de raad zorgvuldig vorm gegeven worden en moeten raadsleden getraind worden in het juiste gebruik van hun instrumenten ten behoeve van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rollen. Ook ambtenaren en collegeleden moeten werken aan hun werkwijze, houding en gedrag ten aanzien van de raad (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004, pag. 29).

3. Bewerkstellig een herstart van het dualiseringsproces

Het dualiseringsproces vergt een doordachte veranderingsstrategie op Reimerswaals niveau. Alle betrokkenen moeten goed op de hoogte zijn van wat ze in de dualistische situatie van elkaar mogen en/of moeten verwachten. Daarom is er meer processturing nodig. Verder is het belangrijk dat allerlei bewuste en onbewuste beelden en verwachtingen van de dualisering bij de lokale spelers expliciet gemaakt worden. Zo kan onbegrip worden voorkomen en voelt iedere actor zich vrijer in zijn eigen rol (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004, pag. 30). Let wel dat deze herstart alleen een kans van slagen heeft als het snel gaat. In processen van bestuurlijke vernieuwing is de tijdsfactor cruciaal. Des te meer tijd het veranderingsproces kost, des te groter het afbreukrisico. Naarmate het proces voortsleept wordt het enthousiasme minder, en winnen de tegenkrachten aan kracht en macht. Er wordt steeds meer routinematig aan het vernieuwingsproces gewerkt en dat gaat ten koste aan de inspiratie en innovatie. Een ingrijpende verandering van bestuurlijke structuren als de invoering van het dualisme is dus alleen mogelijk bij de gratie van snelheid³⁹.

8.4 Reflectie en verder onderzoek

In dit onderzoek is gekozen voor een combinatie van onderzoeksmethoden, triangulatie. Er is gebruik gemaakt van breedteonderzoek via de enquête en een diepteonderzoek via de interviews en de inhoudsanalyses. Deze aanpak heeft het mogelijk gemaakt om van het dynamische verschijnsel dualisering een getrouw beeld weer te geven van de werkelijkheid. Naar mijn mening is dit onderzoek daarin geslaagd. Er blijkt sprake te zijn van een grote overeenstemming tussen de resultaten die de verschillende gebruikte methoden hebben opgeleverd. Daar waar de resultaten verschillende kanten opwezen, zijn er inhoudelijke verklaringen gegeven. Het onderzoek dat ten behoeve van deze scriptie heeft plaatsgevonden, is te beschouwen als een doelbereikingsonderzoek: er is geprobeerd te achterhalen of, en in welke mate, de veronderstelde wijzigingen als gevolg van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn gerealiseerd.

Graag sluit ik deze scriptie af met het noemen van enkele redenen waarom naar aanleiding van dit onderzoek vervolgonderzoek uitgevoerd kan worden.

- De resultaten van dit onderzoek komen vanuit de gemeente Reimerswaal. Het is interessant is te bezien of hetzelfde onderzoek in andere gemeenten vergelijkbare resultaten oplevert. Dit komt ten goede aan de generaliseerbaarheid van de resultaten van het onderhavige onderzoek.
- Na het afsluiten van de tweede dualistische raadsperiode kan een vergelijkend onderzoek worden uitgevoerd, waarbij de resultaten van dit en het toekomstige onderzoek met elkaar vergeleken worden. Hieruit kan worden afgeleid of de gemeente Reimerswaal dualistische vooruitgang heeft geboekt.
- Binnen dit onderzoek is de opinie van de Reimerswaalse burgers ten aanzien van hun relatie met de Reimerswaalse gemeenteraad niet diepgaand onderzocht. Tijd en geld ontbraken voor een dergelijk opinieonderzoek. In een vervolgonderzoek moet voor dit aspect meer aandacht worden gevraagd. De Wet dualisering gemeentebestuur heeft immers beoogd een bijdrage te leveren aan de herkenbaarheid en de toegankelijkheid van het (Reimerswaalse) gemeentebestuur.
- De algemene theorie ten aanzien van institutionele statica en dynamica is slechts een verkenning van de bestaande visies ten aanzien van deze begrippen. Na verdieping en uitbreiding van deze algemene theorie kan wellicht een beter begrip van de (institutionele) weerstanden tegen het dualisme, en tegen (institutionele) veranderingen in het algemeen worden verkregen. Ook kan dan gedetailleerder aan worden gegeven hoe deze weerstanden in de toekomst voorkomen en verholpen kunnen worden.

Bronvermelding

Literatuur

- Baarda, D.B. & Goede, M.P.M. de (2001). *Basisboek Methoden en Technieken. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Derde herziene druk. Stenfort Kroese, Groningen.
- Baarda, D.B. & Goede, M.P.M. de & Meer-Middelburg, van der A.G.E. (1996). *Basisboek Open interviews*. Educatieve Partners Nederland BV, Houten.
- Bartelds, J.F. & Jansen, E.P.W.A. & Joostens, Th.H. (1989). *Enquêteeren. Het opstellen en gebruiken van vragenlijsten*. Wolters-Noordhoff BV, Groningen.
- Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago University Press, Chicago/London, pp. 3-24.
- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2004). *De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden. Tweede jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie*. VNG Uitgeverij, Den Haag.
- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2003). *Dualisme uit de steigers. Eerste jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie*. VNG Uitgeverij, Den Haag.
- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2005). *Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten. Derde jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie*. VNG Uitgeverij, Den Haag.
- Berenschot (2004). *Het eindrapport evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur*. Utrecht.
- Bovens, M.A.P. (2000). *De vierde macht revisited*. [oratie]. Utrecht.
- Bovens, M.A.P. & Hart, P. 't & Twist, M.J.W. van & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Brederveld, E. (2002). *Gemeenterecht*. Zesde druk. Kluwer, Deventer.
- Crince Le Roy, R. (1976). *De vierde macht. Een hernieuwde kennismaking*. Den Haag, Vuga.
- Denters, S.A.H. & Pröpper, I.M.A.M. (2002). *Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad. Eindrapportage Project duale gemeenten*. VNG Uitgeverij, Den Haag.
- Derksen, W. (1998). *De burgemeester*. In Korsten, A.F.A. & Tops, P.W. (1998). *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Derde, geheel herziene druk. Samson, Alphen aan den Rijn.
- Derksen, W. & Schaap, L. (2004). *Lokaal Bestuur*. Vierde druk. Elsevier bedrijfsinformatie bv, 's-Gravenhage.

Dölle, A.H.M. & Elzinga, D.J. m.m.v. Engels, J.W.M. (1999). *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*. Tweede en uitgebreide druk. W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer.

Elzinga, D.J. (1998). *Monisme en dualisme*. In Korsten, A.F.A. & Tops, P.W. (1998). *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Derde, geheel herziene druk. Samson, Alphen aan den Rijn.

Fischer, F. (200.). *Evaluating Public Policy*. Chapter 8: 'Evaluating Ideological Commitments: Public Policy, Social Values, and the Good Society'. In: Edwards, A.R. & Stapelbroek, K.H. (2005-2006). *Reader Normative Aspects of Policy and Politics*. Erasmus Universiteit, Rotterdam, pag. 155-174.

Hague, R. & Harrop, M. (2004). *Comparative Government and Politics*. 6th Edition fully revised and updated. Palgrave MacMillan, New York.

Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Tweede gewijzigde druk. Eburon, Delft.

Hall, P.A. (1993). *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*. In: *Comparative Politics*, Vol. 25(3), pag. 275-296.

Hendriks, F. (1996). *Beleid, Cultuur en Instituties. Het verhaal van twee steden*. DSWO Press, Rijksuniversiteit Leiden.

Hendriks, F. (2005). *Reinheid en democratie* [oratie]. Leiden.

Kessens, H. & Pröpper, I. (2005). *Tussen pluche en publiek. Lokale politiek in de praktijk*. Coutinho, Bussum.

Keuning, D. (2000). *Grondslagen van het management*. Tweede druk, derde oplage. Educatieve Partners Nederland BV, Houten.

Kickert, W.J.M. & Rutgers, E.P. (2004). *Handleiding Scriptie/Afstudeerproject. Masteropleiding Bestuurskunde*. Erasmus Universiteit Rotterdam

Korringa H. & Molen, J. van der (2005). *Het dualiteitenkabinet: over bestuurders, kaders en stoeptegels*. Koninklijke Van Gorcum, Assen.

Korsten, A.F.A. & Tops, P.W. (1998). *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Derde, geheel herziene druk. Samson, Alphen aan den Rijn.

Krasner, S.D. (1988). *Sovereignty: An institutional perspective*, In: *Comparative Political Studies*, Vol. 21, pag. 66-94.

Lievers, B. & Lubberding, J.B. (2001). *Change Management*. Tweede druk. Wolters-Noordhoff, Groningen.

Lindblom, Ch.E. (1959). *The science of 'Muddling Trough'*. *Public Administration Review* 19: 239-248.

Lok, K.J. (2002). *De gemeente bestuurlijk verkend*. Derde herziene druk. Uitgeverij LEMMA BV, Utrecht.

Pierson, P. (2000). *Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics*. In: *American Political Science Review*, Vol. 94 (2), pag. 251-267.

Pröpper, I. & Kessens, H. (2005). *Tussen pluche en publiek. Lokale politiek in de praktijk*. Coutinho, Bussum.

Sabatier, P.A. (1993). *Policy Change over a Decade or More*. In: Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. (ed.). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview, San Francisco/Oxford

Schouw, G. (1998). *De wethouder*. In Korsten, A.F.A. & Tops, P.W. (1998). *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Derde, geheel herziene druk. Samson, Alphen aan den Rijn.

Staatscommissie dualisme en lokale democratie (2000). *Dualisme en lokale democratie. Rapport van de staatscommissie dualisme en lokale democratie*. Samson, Alphen aan den Rijn.

Steunenberg, B. (2001). *Institutionele verandering. Naar een bestuurskunde bewegend tussen 'vloeibare' en 'gestolde' voorkeuren*. Coutinho, Bussum.

Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (2004). *Het rapport stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur: Aangelegd om in vrijheid samen te werken*. Den Haag.

Thelen, K. (2003). *How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis*. In: Mahony, J. & Rueschemeyer, D. (ed.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, Cambridge, pag. 208-233.

Tops, P.W. & Korsten, A.F.A. (1998). *Het college van burgemeester en wethouders*. In Korsten, A.F.A. & Tops, P.W. (1998). *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Derde, geheel herziene druk. Samson, Alphen aan den Rijn.

Verkruisen, W.G. & Vis, B.C. (1995). *Gemeente en Gemeentewet*. Achtste herziene druk. Ars Aequi Libri, Nijmegen.

Willemse, R. (2001). *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente. Eigen initiatief en integraal bestuur in de periode 1960-1996*. Eerste druk. Uitgeverij Eburon, Delft.

Woerdman, E. (2004). *Politiek en politicologie*. Tweede druk. Wolters Noordhoff, Groningen/Houten.

Gemeente Reimerswaal

Fractie CDA & Fractie PvdA & Fractie SGP (maart 2006). *Coalitieakkoord 2006. Kaders in Reimerswaalse maat. Kaders voor duidelijkheid en zekerheid*. Kruijningen.

Gemeente Reimerswaal (2001/2002). *Besluitenlijsten van de vergaderingen van burgemeester en wethouders september 2001 tot en met augustus 2002*. Kruijningen.

Gemeente Reimerswaal (februari 2002). *Bestuurlijke vernieuwing in Reimerswaal. Duellisme of dualisme?* Kruijningen.

Gemeente Reimerswaal (2006). *Burgerjaarverslag*. Kruijningen.

Gemeente Reimerswaal (februari 2004). *Een goede raad ... in 3 delen. Voorstellen voor het werken met een opinie-, thema- en besluitraad*. Kruijningen.

Gemeente Reimerswaal (2003). *Functieprofiel gemeente Reimerswaal functiecategorie Diversen*. Kruijningen.

Gemeente Reimerswaal (2003). *Functieprofiel gemeente Reimerswaal functiecategorie Management*. Kruijningen.

Gemeente Reimerswaal (z.j.). *Notitie Raadsledenspreekuur*. Kruijningen.

Gemeente Reimerswaal (2001/2002). *Notulen van de raadsvergaderingen september 2001 tot en met augustus 2002*. Kruiningen.

Gemeente Reimerswaal (20 mei 2005). *Raadsbesluit inzake Gebruiksovereenkomst Raadsleden Informatie Systeem (RIS)*. Kruiningen.

Gemeente Reimerswaal (2005). *Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad*. Kruiningen.

Gemeente Reimerswaal (april 2005). *Reimerswaalse regelingen en verordeningen*. Kruiningen.

Gemeente Reimerswaal (14 januari 2004). *Verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning 2004*. Kruiningen.

Gemeenteraad van Reimerswaal (16 maart 2006). *Kaders in ontwikkeling. Raadsprogramma 2006-2010*. Kruiningen.

Vernieuwingsimpuls

Denters, S.A.H. (2001). *Tussenrapportage: De raad beoordeeld!*
http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/verslagen/verslagen_pdg/tussenrapportage/raad_beeoordeeld.htm.

Denters, S.A.H. (2001). *Tussenrapportage: De rollen herverdeeld.*
http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/verslagen/verslagen_pdg/tussenrapportage/rollen_herverdeeld.htm.

Project Duale Gemeenten (2002). *Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad.*
<http://www.vernieuwingsimpuls.nl/files/Files/pdg-eindrapport.pdf>.

SGBO (2003). *Gezocht: de raadsgriffier.* http://www.vernieuwingsimpuls.nl/files/Files/gezocht_de_raadsgriffier.pdf.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (juli 2004). *Actieve informatieplicht.*
http://www.vernieuwingsimpuls.nl/handreikingen/actieve_informatieplicht.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (februari 2002). *Ambtelijke ondersteuning van een duale raad.*
http://www.vernieuwingsimpuls.nl/handreikingen/ambtelijke_ondersteuning_van_eeen_duale_raad.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (juni 2002). *Bestuursbevoegdheden in een dualistisch stelsel.*
http://www.vernieuwingsimpuls.nl/handreikingen/bestuursbevoegdheden_in_eeen_dualistisch_stelsel.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (november 2004). *Burgerinitiatief.*
<http://www.vernieuwingsimpuls.nl/handreikingen/burgerinitiatief>.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2001). *Handreiking concrete gevolgen van dualisering.* VNG Uitgeverij, Den Haag.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (februari 2002). *De burgemeester gaat dual: gevolgen van het dualisme voor burgemeesters.* http://www.vernieuwingsimpuls.nl/handreikingen/de_burgemeester_gaat_dual.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (februari 2002). *De eerste klap is een daalder waard!*
http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/onderzoeksrapporten/eersteklap_daalderwaard.htm.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (maart 2001). *Dualisme in de praktijk*. <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/files/Files/rapponderzoekdidp.rtf>.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2003). *Handreiking. De actieve informatieplicht van het college van burgemeester en wethouders. Vraag en antwoord*. VNG Uitgeverij, Den Haag.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (augustus 2005). *Handreiking voor duale ambtenaren: voorbeelden uit de praktijk*. http://www.vernieuwingsimpuls.nl/handreikingen/handreiking_voor_duale_ambtenaren_voorbeelden_uit_de_praktijk.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (juni 2001). *Initiatiefvoorstellen; wanneer en hoe?* http://www.vernieuwingsimpuls.nl/handreikingen/initiatiefvoorstellen_wanneer_en_hoe.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (april 2004). *Interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad*. http://www.vernieuwingsimpuls.nl/handreikingen/interactieve_beleidsvorming_voor_een_dualistische_raad.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (december 2002). *Lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie*. http://www.vernieuwingsimpuls.nl/handreikingen/lokale_rekenkamer_en_rekenkamerfunctie.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (juni 2005). *Profielchets voor fractie, raadslid en wethouder in een dualistisch bestel, vernieuwde versie 2005*. http://www.vernieuwingsimpuls.nl/handreikingen/profielchets_voor_fractie_raadslid_en_wethouder_in_een_dualistisch_bestel_vernieuwde_versie_2005.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (december 2003). *Recht van onderzoek in de gemeentelijke praktijk*. http://www.vernieuwingsimpuls.nl/handreikingen/recht_van_onderzoek_in_de_gemeentelijke_praktijk.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2004). *Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad. Handreiking kaderstelling*. VNG Uitgeverij, Den Haag.

Overige bronnen

Boers, E. (2004). *Het duale raadslid actief: tips en aandachtspunten*. Instituut voor Publiek en Politiek. Tweede druk. Haasbeek, Alphen a/d Rijn.

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001). *In dienst van de democratie*. <http://www.minaz.nl/wallage/>.

Gemeente Haarlem (2004). *Haarlem dual?*

Gemeente Nieuwegein (2005). *Duaal Nieuwegein*.

Gemeente Terneuzen (2004). *Evaluatie, Terneuzen één jaar dual*.

Gemeente Veenendaal (2003). *Duaal of Duel. Evaluatierapport naar de invoering van het dualisme in de gemeente Veenendaal*.

GITP People Business (2004). *Griffier op maat. Verkennend onderzoek naar de strategische positionering van de griffierfunctie bij gemeenten*. Doorn.

Pruim, J.D. & Veldhuijzen van Zanten, E. & Vrieling, D.H.. *Dualisering ben je zelf*. Drukkerij Gerlach, Groningen.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (jaargang 2002). *Besluit van 28 februari 2002, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur*. Nummer 112.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (jaargang 2002). *Wet van 28 februari 2002 tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur)*. Nummer 111.

Stadsdeelraad Amsterdam-Centrum (2004). *Evaluatie functioneren raad en commissies stadsdeel Amsterdam-Centrum*.

Tops, P.W. & Zouridis, S. (2000). *Burgers en overheidscommunicatie*.
<http://www.minaz.nl/wallage/content/bijlagen/bijlage03.doc>.

Samenvatting: Developing Strategies for Change. Darwin, Johnson, McAuley (2002).
<http://members.lycos.nl/vocasa4/DARWINPMT.doc>.

Internetsites

Gemeente Reimerswaal	www.reimerswaal.nl
Intranet Gemeente Reimerswaal	www.reimerswaal.nl/intranet
Ministerie van Algemene Zaken	www.minaz.nl
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	www.minbzk.nl
Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie	www.vernieuwingsimpuls.nl

Eindnoten

¹ Bron: oriënterend gesprek met de heren T. Jansen (griffier) en F. Marquinie (adjunct-secretaris) van de gemeente Reimerswaal op 17 november 2005.

² Bron: gesprek met de heer T. Jansen (griffier) van de gemeente Reimerswaal op 2 februari 2006.

³ Bron: gesprek met de heer T. Jansen (griffier) van de gemeente Reimerswaal op 1 februari 2006.

⁴ Bron internetsite: Quick scan dualisme – vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie - http://www.vernieuwingsimpuls.nl/producten/quick_scan_dualisme.

⁵ Bron: oriënterend gesprek met de heren T. Jansen (griffier) en F. Marquinie (adjunct-secretaris) van de gemeente Reimerswaal op 17 november 2005.

⁶ Bron: oriënterend gesprek met de heren T. Jansen (griffier) en F. Marquinie (adjunct-secretaris) van de gemeente Reimerswaal op 17 november 2005.

⁷ Bron: Oriënterend gesprek met de heren T. Jansen (griffier) en F. Marquinie (adjunct-secretaris) van de gemeente Reimerswaal op 17 november 2005.

⁸ Bron internetsite: <http://members.lycos.nl/vocasa4/DARWINPMT.doc>

⁹⁹ Bron definitie is: Volksvertegenwoordigende rol van de raad – vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie: http://www.vernieuwingsimpuls.nl/themas/burger_bestuur/volksvertegenwoordigende_rol.

¹⁰ Bron definitie is: Kaderstellende rol van de raad – vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie: http://www.vernieuwingsimpuls.nl/themas/kaderstelling/kaderstellende_rol_raad/index.htm.

¹¹ Bron definitie is: Controlerende rol van de raad – vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie: http://www.vernieuwingsimpuls.nl/themas/controleren_en_financien/controlerende_rol_raad.

¹² Een belangrijk nieuw controle-instrument van de raad is het recht van onderzoek (enquête). Het onderzoek kan zich uitstrekken tot het gehele door het college of de burgemeester gevoerde bestuur (art. 155a, eerste lid). In het besluit van de raad tot het instellen van een onderzoek moet het te onderzoeken onderwerp worden omschreven. Zaken die buiten deze omschrijving vallen, mogen dus niet worden onderzocht met gebruikmaking van de dwangmiddelen. Dit is vooral van belang voor degenen die verplicht zijn medewerking te verlenen aan het onderzoek. Zij moeten weten waartoe die verplichting zich uitstrekt. Soms zal echter, bijvoorbeeld op grond van de eerste onderzoeksresultaten, de conclusie moeten zijn dat de omschrijving onvoldoende adequaat is. Daarom is het mogelijk dat de raad hangende het onderzoek het onderwerp wijzigt (art. 155a, tweede lid). Verder heeft het aftreden van de raad geen gevolgen voor het werk van de commissie (art.155a, zesde lid) (bron internetsite:

http://www.vernieuwingsimpuls.nl/handreikingen/5_versterking_van_verordenende_en_controlerende_bevoegdheden_van_de_raad).

¹³ Het interpellatierecht ligt in het verlengde van het mondelinge vragenrecht. Het gaat om een recht van een volksvertegenwoordiger om tijdens een vergadering over een niet-geagendeerd onderwerp inlichtingen aan het college of de burgemeester te vragen. Daarvoor is verloop van de raad nodig (bron internetsite: http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/reglement_van_orde/44.htm).

¹⁴ Het vragenrecht geeft aan de leden van de raad het recht informatie te vragen over aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het college of de burgemeester behoren. Het karakter van deze vragen is primair van informatieve strekking. In de hier aangegeven procedure wordt de vragensteller in de gelegenheid gesteld nadere inlichtingen over het antwoord te vragen aan degene die het antwoord heeft gegeven. Indien de vragensteller van mening is, dat de beantwoording van de vragen tot een besluit van de raad moet leiden, kan hij het recht van initiatief of het interpellatierecht benutten om het onderwerp of het voorstel op de agenda van de raad te krijgen (bron internetsite: http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/reglement_van_orde/44.htm).

¹⁵ Het is de taak van burgemeester en wethouders aan de raad de nodige voorstellen te doen. Maar raadsleden kunnen ook zelf een voorstel voor een ontwerp-verordening of ontwerp-beslissing doen. Hiervoor is het recht van initiatief toegekend. Een voorstel voor een ontwerp-verordening moet de raad in behandeling nemen. Voor andere initiatiefvoorstellen is geen verplichte behandeling voorgeschreven. Dit betekent dat de raad (aanvullende) voorwaarden kan stellen aan het in behandeling nemen van een ander initiatiefvoorstel (bron internetsite: http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/reglement_van_orde/44.htm).

¹⁶ Een motie is een voorstel tot het doen van een uitspraak. Het kan gaan om het uitspreken van een wens (van inhoudelijke, politieke, procedurele aard) of het uitspreken van instemming dan wel afkeuring over bepaalde ontwikkelingen. Een motie betreft dus niet een concreet besluit dat op rechtsgevolg is gericht; een motie heeft geen juridische, maar een politieke betekenis. Daarom zijn burgemeester en wethouders formeel niet aan een motie gebonden of tot uitvoering ervan verplicht. Wel kan het naast zich neerleggen van een motie door het college leiden tot een vertrouwensbreuk tussen raad en college en hieruit kan het college dan zijn consequenties trekken.

Voor wat betreft de besluitvormingsprocedure omtrent een motie wordt opgemerkt, dat over een motie een apart besluit wordt genomen. Voor de beraadslaging over een motie over een aanhangig onderwerp geldt, dat deze niet plaatsvindt in afzonderlijke termijnen, maar gelijktijdig met de beraadslaging over het onderwerp, waarop de motie betrekking heeft. Een besluit over een motie over een niet op de agenda opgenomen onderwerp vindt plaats aan het einde van de vergadering (bron internetsite: http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/reglement_van_orde/44.htm).

¹⁷ De raad begint direct na de verkiezingen met de kaderstelling. Dit gebeurt tegelijkertijd met de vorming van het college en het opstellen van het raadsprogramma en/of het collegeprogramma. In deze programma's stelt de raad op hoofdlijnen de kaders vast voor de komende raadsperiode (bron internetsite: http://www.vernieuwingsimpuls.nl/themas/kaderstelling/raads_collegeprogramma).

¹⁸ Met de begroting worden per programma bedragen vastgesteld waarbinnen het college het programma dient uit te voeren. Daarnaast wordt in de begroting per programma aangegeven wat het doel van het beleid is (wat willen we bereiken?) en hoe het college van plan is dit doel te bereiken (wat gaan we ervoor doen?). Door bij de begroting kaders te stellen kan de raad achteraf beter de resultaten controleren (bron internetsite: http://www.vernieuwingsimpuls.nl/themas/controle_en_financien/duale_begroting_jaarstukken).

¹⁹ Planning & control gaat over sturen, beheersen, verantwoorden en controleren, waarbij het accent ligt op de begroting en de jaarstukken. Planning & control heeft niet alleen een financiële, maar ook een bestuurlijke functie (bron internetsite: http://www.vernieuwingsimpuls.nl/themas/controle_en_financien/planning_en_control).

²⁰ Bron internetsite: http://www.vernieuwingsimpuls.nl/themas/burger_bestuur/volksvertegenwoordigende_rol

²¹ Bron internetsite: http://www.vernieuwingsimpuls.nl/themas/burger_bestuur.

²² Bron internetsite: http://www.vernieuwingsimpuls.nl/themas/controle_en_financien/controlerende_rol_raad.

²³ De tweede helft van de raadsperiode 2002-2006 was het aantal raadleden 18. De raadsperiode 2002-2006 is de gemeente Reimerswaal ingegaan met 19 raadsleden (SGP 7; CDA 3; PvdA 2; CU 2; LR 2; BBR 2; VVD 1). Maar 2005 is raadslid Kortlever uit de BBR-fractie gestapt en verdergegaan onder de naam Lijst Kortlever. Raadslid Kramer is april 2005 uit de raad gestapt. Daarmee was de BBR ter ziele. De zetel van raadslid Kramer is niet meer opgevuld.

²⁴ Paragraaf 5.2 is gebaseerd op: <http://www.reimerswaal.nl/gemeente/index.php?mid=01035>.

²⁵ Bron: gesprek met de heren P. Kil (afdelingshoofd OPZ/parttime griffier van het eerste uur) en P. van Dijke (beleidsmedewerker OPZ/adjunct-griffier) van de gemeente Reimerswaal op 23 februari 2006.

²⁶ Bron: gesprek met de heren P. Kil (afdelingshoofd OPZ/parttime griffier van het eerste uur) en P. van Dijke (beleidsmedewerker OPZ/adjunct-griffier) van de gemeente Reimerswaal op 23 februari 2006.

²⁷ Bron: gesprek met de heren P. Kil (afdelingshoofd OPZ/parttime griffier van het eerste uur) en P. van Dijke (beleidsmedewerker OPZ/adjunct-griffier) van de gemeente Reimerswaal op 23 februari 2006.

²⁸ Bron: gesprek met de heren P. Kil (afdelingshoofd OPZ/parttime griffier van het eerste uur) en P. van Dijke (beleidsmedewerker OPZ/adjunct-griffier) van de gemeente Reimerswaal op 23 februari 2006.

²⁹ Bron: gesprek met de heren P. Kil (afdelingshoofd OPZ/parttime griffier van het eerste uur) en P. van Dijke (beleidsmedewerker OPZ/adjunct-griffier) van de gemeente Reimerswaal op 23 februari 2006.

³⁰ Namelijk het budgetrecht en het verordeningrecht. Dit zijn belangrijke bevoegdheden waarover de raad al van oudsher beschikt. Nieuwe elementen met betrekking tot het budgetrecht zijn vooral de invoering van de programmabegroting en de verplichte instelling van een onafhankelijke rekenkamer of een rekenkamerfunctie. Verder zijn met de invoering van het dualisme belangrijke rechten van de raad wettelijk verankerd, te weten het recht van initiatief en amendement, de fractieondersteuning en de ambtelijke ondersteuning van raadsleden (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004, pag. 11).

³¹ Controle vindt plaats met behulp van wettelijke verankering van het interpellatierecht, het vragenrecht, het enquêterecht, de actieve informatieplicht voor het college en het ontslagrecht van individuele of alle wethouders. Voor een deel lagen ook deze instrumenten al vast in de wet en anders wel in lokale reglementen. In wisselende mate is met deze instrumenten dan ook al ervaring opgedaan (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur 2004, pag. 11).

³² Bron intranet gemeente Reimerswaal: portefeuillevreiding raadsperiode 2006-2010.

³³ Bron internetsite: <http://www.reimerswaal.nl/intranet>.

³⁴ Bron internetsite: http://www.reimerswaal.nl/algemeen/aantal_inwoners.

³⁵ Bron internetsite: <http://www.reimerswaal.nl/topics/voorlopig%20verkiez%20reim%202006.XLS>.

³⁶ Bron: oriënterend gesprek met de heren T. Jansen (griffier) en F. Marquinie (adjunct-secretaris) van de gemeente Reimerswaal op 17 november 2005.

³⁷ Bron internetsite: <http://members.lycos.nl/vocasa4/DARWINPMT.doc>

³⁸ Bron internetsite: http://webapp.uvt.nl/fsw/spitsjohn.nb_lib.frmToonPersbericht?v_id=3287

³⁹ Bron internetsite: <http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1997,,6,5,2>

Bijlage:

Een wereld van verschil?

De posities van de Reimerswaalse gemeenteraad voor en na 7 maart 2002.



Debby Boone (290052)

Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Master Beleid & Politiek

Eerste lezer EUR: dr. L. Schaap

Tweede lezer EUR: dr. A. Cachet

Stagebegeleider gemeente Reimerswaal: mr. F.L.A.R. Marquinie

Juli 2006

Inhoudsopgave

	Pagina	
Bijlage 1	Enquête	5
Bijlage 2	Tabellen	13
Bijlage 2.1	De gemeenteraad	13
Bijlage 2.2	De positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders	13
Bijlage 2.2.1	De positie van de gemeenteraad ten opzichte van de burgemeester	16
Bijlage 2.2.2	De positie van de gemeenteraad ten opzichte van de wethouders	17
Bijlage 2.3	De positie van de gemeenteraad ten opzichte van het ambtelijk apparaat	18
Bijlage 2.4	De positie van de gemeenteraad ten opzichte van de burgers	21
Bijlage 2.5	Dualisme	22
Bijlage 3	Lijst van geïnterviewden	23
Bijlage 4	Vragenlijst	24
Bijlage 4.1	Interviewtechniek	24
Bijlage 4.2	Vragenlijst	24
	Eindnoten	29

Bijlage 1: Enquête

Kruiningen, 20 februari 2006

Op 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur van kracht geworden. Deze wet bracht een reeks van veranderingen met zich mee voor de posities van de gemeenteraad binnen de Nederlandse gemeente. Het gaat hierbij om de posities van de gemeenteraad ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders, het ambtelijk apparaat en de burgers. Hebben deze veranderingen ook plaatsgevonden binnen de Reimerswaalse gemeente(raad)? Deze enquête heeft tot doel deze vraag te beantwoorden. De enquête is onderdeel van een afstudeeronderzoek naar de posities van de Reimerswaalse gemeenteraad. De resultaten zullen verwerkt worden in een masterscriptie en een onderzoeksrapportage voor de gemeente Reimerswaal en zijn gemeenteraad. De onderzoeksrapportage zal eind juni gereed zijn.

Antwoordwijzer:

- Het beantwoorden van deze enquête neemt 15 minuten van uw tijd in beslag.
- Beantwoordt de vragen vanuit uw eigen ervaringen binnen de gemeente Reimerswaal.
- Ga bij de beantwoording van de vragen uit van de vervulling van de functies en niet van personen op deze functies.
- De enquête heeft tot doel een beeld te krijgen over de periode 7 maart 2002 tot en met 20 februari 2006. Ga bij de beantwoording uit van uw gemiddelde beeld over deze gehele periode, tenzij anders gevraagd.
- De resultaten van de enquête zullen anoniem worden verwerkt.

Wilt u a.u.b. de ingevulde enquête ingevuld inleveren bij de griffier voor 1 maart a.s.

Bij voorbaat dank voor uw medewerking.

Met vriendelijke groet,

Debby Boone,
stagiair gemeente Reimerswaal.

I. Algemeen

A. Welke politieke partij vertegenwoordigt u?

B. Sinds wanneer bent u raadslid (dd-mm-jjjj)?

II. De gemeenteraad

1. Door de invoering van het dualistische stelsel is de positie van de raad als het belangrijkste gemeentelijke politieke forum hersteld.

- Mee eens
 Mee oneens; de raad was ook voor het dualistische stelsel het belangrijkste politieke forum
 Mee oneens; de raad is nog steeds niet het belangrijkste politieke forum

2. In mijn visie dient de raad de meeste tijd te besteden aan zijn

- kaderstellende rol
 controlerende rol
 volksvertegenwoordigende rol

3. De raad besteedt in werkelijkheid de meeste tijd aan (niet zijnde verkiezingstijd)?

- kaderstellende rol
 controlerende rol
 volksvertegenwoordigende rol

4. Met welke van de onderstaande drie rollen heeft de raad de meeste moeite?

- kaderstellende rol
 controlerende rol
 volksvertegenwoordigende rol

5. Kunt u een rapportcijfer (0 t/m 10) geven voor de duale opstelling van de raad?

(0 = helemaal niet dual; 10 = helemaal wel dual)

III. De positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders

6. Welke van de onderstaande uitspraken beschrijft het best de bestuurspraktijk in deze gemeente?

- De raad bestuurt de gemeente; het college legt zich toe op het dagelijks bestuur
 Het college bestuurt de gemeente; de raad stelt vooraf kaders en controleert het college

7. In mijn visie zou de bestuurspraktijk binnen deze gemeente als volgt moeten zijn:

- De raad bestuurt de gemeente; het college legt zich toe op het dagelijks bestuur
 Het college bestuurt de gemeente; de raad stelt vooraf kaders en controleert het college

8. Het wij-zij gevoel tussen raad en college is toegenomen met de invoering van het dualisme.

1. Helemaal mee eens	2	3	4	5. Helemaal mee oneens
----------------------	---	---	---	------------------------

Hoe zou u de volgende zaken willen typeren op een schaal van 1 tot en met 5.

(1 = sterk toegenomen; 5 = sterk afgenomen)

9. De invloed van de raad op het college is ...	1	2	3	4	5
10. De invloed van het college op de raad is ...	1	2	3	4	5
11. De onafhankelijkheid van de raad ten opzichte van het college is ...	1	2	3	4	5
12. De kwaliteit van de kaderstelling en sturing door de gemeenteraad is ...	1	2	3	4	5
13. De bemoeienis van de raad met details is ...	1	2	3	4	5
14. De mate waarin het college zich tegenover de raad in het openbaar moet verantwoorden is ...	1	2	3	4	5

Als u kijkt naar de plenaire raadsdebatten in deze gemeente die in de afgelopen vier maanden zijn gevoerd hoe zou u deze dan willen typeren?

15. Gericht op hoofdzaken of bijzaken?

1. Gericht op hoofdzaken	2	3	4	5. Gericht op bijzaken
--------------------------	---	---	---	------------------------

16. Raad kritisch of volgbaar?

1. Raad kritisch	2	3	4	5. Raad volgbaar
------------------	---	---	---	------------------

17. Alles was voorgebakken in overleg collegepartijen of open overleg over agendapunten in de voltallige raadsvergadering?

1. Alles was voorgebakken in overleg collegepartijen	2	3	4	5. Open overleg over agendapunten in de voltallige openbare raadsvergadering
--	---	---	---	--

18. College bepaalt agenda van de raad of raad bepaalt eigen agenda?

1. College bepaalt agenda van de raad	2	3	4	5. Raad bepaalt eigen agenda
---------------------------------------	---	---	---	------------------------------

19. Raad reageert alleen op kant en klare collegevoorstellen of geeft richting aan inhoud beleid en beleidsproces in een vroegstadium?

1. Raad reageert alleen op kant en klare collegevoorstellen	2	3	4	5. Raad geeft richting aan inhoud beleid en beleidsproces in een vroeg stadium
---	---	---	---	--

20. De rekenkamer versterkt de controlerende bevoegdheid van de raad.

1. Helemaal mee eens	2	3	4	5. Helemaal mee oneens
----------------------	---	---	---	------------------------

21. Welke van de onderstaande uitspraken beschrijft het best de rekenkamer in deze gemeente?

- De rekenkamer is een kamer van de raad.
 De rekenkamer is een onafhankelijke kamer.

22. De actieve informatieplicht van het college versterkt de controlerende bevoegdheid van de raad.

1. Helemaal mee eens	2	3	4	5. Helemaal mee oneens
----------------------	---	---	---	------------------------

23. Kunt u een rapportcijfer (0 t/m 10) geven voor de duale opstelling van het college?

(0 = helemaal niet dual; 10 = helemaal wel dual)

IIIa. De positie van de raad ten opzichte van de burgemeester

24. De rol van de burgemeester als voorzitter van de raad en het college is van toegevoegde waarde voor de verhoudingen tussen de raad en het college.

1. Helemaal mee eens	2	3	4	5. Helemaal mee oneens
----------------------	---	---	---	------------------------

25. Welke van de onderstaande uitspraken beschrijft het best de rol van de burgemeester in deze gemeente?

- De burgemeester is een vertegenwoordiger van de raad.
- De burgemeester is een vertegenwoordiger van het college.
- De burgemeester is een vertegenwoordiger van het college en de raad.

26. Welke van de onderstaande uitspraken beschrijft het best de functie van de burgemeester in deze gemeente?

- De burgemeester is uitvoerder van beleid.
- De burgemeester is bruggenbouwer tussen raad en college.

27. Kunt u een rapportcijfer (0 t/m 10) geven voor de duale opstelling van de burgemeester?

(0 = helemaal niet dual; 10 = helemaal wel dual)

IIIb. De positie van de gemeenteraad ten opzichte van de wethouders.

28. Mate waarin sprake is van besluitvorming op basis van meerderheid collegepartijen of wisselende meerderheden

1. Besluitvorming op basis van meerderheid collegepartijen	2	3	4	5. Besluitvorming op basis van wisselende meerderheden
--	---	---	---	--

29. Collegefracties volgzzaam

1. Collegefracties volgzzaam	2	3	4	5. Collegefracties kritisch
------------------------------	---	---	---	-----------------------------

30. Mate waarin debat beïnvloed wordt door tegenstelling raad - college of coalitie – oppositie

1. Debat in teken tegenstelling raad-college	2	3	4	5. Debat in teken van tegenstelling collegefracties-oppositie
--	---	---	---	---

31. Zijn de wethouders aanwezig bij raadsvergaderingen?

- Deelnemer, informierend en meediscussiërend
- Deelnemer, informierend
- Toehoorder
- Afwezig

32. Dient de wethouder in uw visie aanwezig te zijn bij raadsvergaderingen?

- Ja, deelnemer, informierend en meediscussiërend
- Ja, deelnemer, informierend
- Ja, toehoorder
- Nee, afwezig

33. Zijn de wethouders aanwezig bij fractievergaderingen?

- Deelnemer, informierend en meediscussiërend
- Deelnemer, informierend
- Toehoorder
- Afwezig
- Niet van toepassing (oppositie)

34. Dient de wethouder in uw visie aanwezig te zijn bij fractievergaderingen?

- Ja, deelnemer, informierend en meediscussiërend
- Ja, deelnemer, informierend
- Ja, toehoorder
- Nee, afwezig

Hoe denkt u over de volgende stellingen? (1 = helemaal mee eens; 5 = helemaal mee oneens)

35. De fractie heeft via de wethouder van de eigen partij invloed in het college	1	2	3	4	5
36. Het college houdt reeds voordat zaken in de opiniërende raadsvergadering aan de orde zijn gesteld rekening met wat er leeft in onze raad.	1	2	3	4	5
37. Voordat het college met belangrijke nieuwe beleidsinitiatieven naar buiten treedt, worden deze voorstellen door de portefeuillehouder eerst besproken in de opiniërende raadsvergadering	1	2	3	4	5
38. De plenaire besluitvorming van de raad over beleidsvoorstellen op dit terrein is vaak slechts een formele bevestiging van beslissingen die al in de opiniërende raadsvergadering zijn gevallen	1	2	3	4	5

39. Kunt u een rapportcijfer (0 t/m 10) geven voor de duale opstelling van de wethouders?

(0 = helemaal niet dual; 10 = helemaal wel dual)

IV. De positie van de gemeenteraad ten opzichte van het ambtelijk apparaat

40. Welke van de onderstaande uitspraken beschrijft het best de functie van de gemeentesecretaris in deze gemeente?

- De gemeentesecretaris staat het college in de uitoefening van hun taak terzijde.
- De gemeentesecretaris staat de raad in de uitoefening van hun taak terzijde.

41. Welke van onderstaande uitspraken beschrijft het best de functie van de griffier in deze gemeente?

- De griffier is de man van de raad met contacten binnen de gemeentelijke organisatie (m.a.w. de griffier is ons mannetje binnen de organisatie)
- De griffier is de gemeenteman binnen de raad (m.a.w. de griffier heeft een rechtstreeks lijntje met het college en is als zodanig er niet echt voor en van de raad)

42. Welke van de onderstaande uitspraken beschrijft het best de situatie in deze gemeente?

- De gemeentesecretaris is het aanspreekpunt van de raad voor ambtelijke informatie en ondersteuning.
- De griffier is het aanspreekpunt van de raad voor ambtelijke informatie en ondersteuning.

43. Welke van onderstaande uitspraken beschrijft het best de situatie in deze gemeente?

- De gemeentesecretaris is het aanspreekpunt voor procesmatige ondersteuning van de raad.
- De griffier is het aanspreekpunt voor procesmatige ondersteuning van de raad.

44. De ondersteuning van de raad door de griffier versterkt de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van de raad.

1. Helemaal mee eens	2	3	4	5. Helemaal mee oneens
----------------------	---	---	---	------------------------

45. Kunt u een rapportcijfer (0 t/m 10) geven voor de duale opstelling van de gemeentesecretaris?

(0 = helemaal niet dual; 10 = helemaal wel dual)

46. Kunt u een rapportcijfer (0 t/m 10) geven voor de duale opstelling van de griffier?

(0 = helemaal niet dual; 10 = helemaal wel dual)

47. Hoe vaak verzoekt u, als raadslid en als fractie, om ambtelijke ondersteuning gemiddeld per maand?

- 0 - 4 keer
 5 - 9 keer
 10 - 14 keer
 15 - 19 keer
 20 keer of vaker

48. In hoeverre heeft de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur invloed gekend op de ambtelijke organisatie?

1. In hoge mate	2	3	4	5. Niet of nauwelijks
-----------------	---	---	---	-----------------------

49. Welke effecten heeft de Wet dualisering gemeentebestuur gehad op het functioneren van het ambtelijk apparaat?

1. Sterk verbeterd	2	3	4	5. Sterk verslechterd
--------------------	---	---	---	-----------------------

50. De raad heeft gemakkelijk toegang tot het ambtelijk apparaat.

1. Helemaal mee eens	2	3	4	5. Helemaal mee oneens
----------------------	---	---	---	------------------------

51. Het ambtelijk apparaat ziet het college nog te veel als eindpunt in plaats van de raad.

1. Helemaal mee eens	2	3	4	5. Helemaal mee oneens
----------------------	---	---	---	------------------------

52. Kunt u een rapportcijfer (0 t/m 10) geven voor de duale opstelling van de ambtenaren?

(0 = helemaal niet dual; 10 = helemaal wel dual)

V. De positie van de gemeenteraad ten opzichte van de burgers

Kunt u aangeven hoe belangrijk u de onderstaande zaken vindt bij uw contacten met burgers?

(1 = zeer belangrijk; 5 = zeer onbelangrijk)

53. Hoe belangrijk vindt u de taak om de burgers binnen uw gemeente te vertegenwoordigen?	1	2	3	4	5
54. Inzicht krijgen in hun opvattingen over te nemen besluiten van het bestuur.	1	2	3	4	5
55. Uitleggen of rechtvaardigen van besluiten van de raad.	1	2	3	4	5
56. Inzicht krijgen in de effecten van door de gemeente genomen maatregelen.	1	2	3	4	5

57. In hoeverre is de besluitvorming binnen de raad van deze gemeente inzichtelijk voor burgers en lokale organisaties?

1. In hoge mate	2	3	4	5. Niet of nauwelijks
-----------------	---	---	---	-----------------------

Kunt u aangeven in hoeverre onderstaande zaken ten opzichte van 7 maart 2002 aan belangrijkheid zijn ingeboet of toegenomen? (1 = sterk toegenomen; 5 = sterk afgenomen)

58. De taak om de burgers binnen uw gemeente te vertegenwoordigen	1	2	3	4	5
59. Inzicht krijgen in opvattingen van burgers over te nemen besluiten van het bestuur	1	2	3	4	5
60. Uitleggen of rechtvaardigen van besluiten van de raad.	1	2	3	4	5
61. Inzicht krijgen in de effecten van door de gemeente genomen maatregelen	1	2	3	4	5
62. Door de invoering van het dualisme is de ruimte voor raadsleden om hun volksvertegenwoordigende rol te vervullen ...	1	2	3	4	5

VI. Dualisme

63. Wie heeft de duale voortrekkersrol binnen uw gemeente?

- De griffier
- De gemeentesecretaris
- De burgemeester
- De wethouders
- Het college
- De raad

64. Van wie verwacht u deze duale voortrekkersrol binnen uw gemeente?

- De griffier
- De gemeentesecretaris
- De burgemeester
- De wethouders
- Het college
- De raad

65. Hoeveel tijd per week besteedt u gemiddeld aan uw werkzaamheden als raadslid? Kunt u in onderstaand schema – bij benadering – in procenten aangeven hoe u uw tijd verdeelt over de hieronder genoemde activiteiten? (niet in de huidige verkiezingstijd)

a. Lezen van stukken	
b. Gemeenteraadsvergadering bijwonen	
c. Activiteiten die te maken hebben met de eigen fractie	
d. Activiteiten die te maken hebben met de eigen politieke partij	
e. Contacten met individuele burgers	
f. Contacten met maatschappelijke organisaties	
g. Overig, namelijk	
Totaal	100%

Kunt u aangeven wat uw mening is over onderstaande zaken? (1 = helemaal mee eens; 5 = helemaal mee oneens)

66. De wijziging van de vergaderwijze in het drie-raden-stelsel (opinie-, thema- en besluitraad) is een gevolg van de invoering van het dualisme.	1	2	3	4	5
67. De themaraad wordt benut voor presentaties die informatieoverdracht als doel hebben en waarbij meningsvorming op dat moment niet de eerste prioriteit heeft.	1	2	3	4	5
68. De opinieraad wordt door de raad benut om onderling en met het college van gedachten te wisselen over concepraadsvoorstellen of de uitvoering daarvan.	1	2	3	4	5
69. In de besluitraad (nieuwe vormgeving) is minder herhaling van debat dan de besluitraden van voorheen.	1	2	3	4	5

70. Indien u alles overziend de invoering van het dualisme in uw gemeente met een rapportcijfer (tussen 0 en 10) zou moeten waarderen; welk cijfer zou u dan geven?

(0 = helemaal niet dual; 10 = helemaal wel dual)

Wanneer u nog aanvullende suggesties of opmerkingen heeft, kunt u deze hieronder kwijt.

De onderstaande vragen zijn geformuleerd om later contact met u op te kunnen nemen voor een eventueel interview ten behoeve van het onderzoek. Indien u hier geen prijs op stelt, kunt u deze vragen openlaten. Het invullen van onderstaande vragen heeft geen gevolgen voor de anonieme verwerking van de enquête. De resultaten worden anoniem opgenomen in de verslaglegging van het onderzoek.

Naam:

Telefoonnummer:

E-mail adres:

Bijlage 2: Tabellen

Bijlage 2.1: De gemeenteraad

Vraag 1 Door de invoering van het dualistische stelsel is de positie van de raad als het belangrijkste gemeentelijke politieke forum hersteld.	Mee eens	Mee oneens; de raad was ook voor het dualistische stelsel het belangrijkste politieke forum.	Mee oneens; de raad is nog steeds niet het belangrijkste politieke forum.	Totaal
	7,7%	69,2%	23,1%	100,0%

Enquêtevraag 2: In mijn visie dient de raad de meeste tijd te besteden aan zijn:	Volksvertegenwoordigende rol	Kaderstellende rol	Controlerende rol	Totaal
	46,2%	46,2%	7,7%	100,0%

Enquêtevraag 3: De raad besteedt in werkelijkheid de meeste tijd aan (niet zijnde verkiezingstijd)?	Volksvertegenwoordigende rol	Kaderstellende rol	Controlerende rol	Totaal
	38,5%	23,1%	38,5%	100,0%

Enquêtevraag 4: Met welke van de onderstaande drie rollen heeft de raad de meeste moeite?	Volksvertegenwoordigende rol	Kaderstellende rol	Controlerende rol	Totaal
	15,4%	69,2%	15,4%	100,0%

* Vraag is afgeleid van de vragen 84, 85 en 86 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Vraag 5

Kunt u een rapportcijfer (0 t/m 10) geven voor de duale opstelling van de raad?

Cijfer	Aantal
4	3
5	3
6	4
7	3
Gemiddeld	5,5

Bijlage 2.2: De positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders

Enquêtevraag 6: Welke van de onderstaande uitspraken beschrijft het best de bestuurspraktijk in deze gemeente?	
De raad bestuurt de gemeente; het college legt zich toe op het dagelijks bestuur.	15,4%
Het college bestuurt de gemeente; de raad stelt vooraf kaders en controleert het college.	76,9%
Missing	7,7%
Totaal	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 13 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 7: In mijn visie zou de bestuurspraktijk binnen deze gemeente als volgt moeten zijn:	
De raad bestuurt de gemeente; het college legt zich toe op het dagelijks bestuur.	15,4%
Het college bestuurt de gemeente; de raad stelt vooraf kaders en controleert het college.	84,6%
Totaal	100,0%

Enquêtevraag 8: Het wij-zij gevoel tussen raad en college is toegenomen met de invoering van het dualisme.	Helemaal mee eens	Mee eens	Geen mening	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Missing	Totaal
Collegepartijen	0 / 0,0%	2 / 100,0%	2 / 40,0%	2 / 100%	1 / 50,0%	1 / 100,0%	8 / 61,5%
Oppositiepartijen	0 / 0,0%	0 / 0,0%	2 / 40,0%	0 / 0,0%	1 / 50,0%	0 / 0,0%	3 / 23,1%
Missing	1 / 100,0%	0 / 0,0%	1 / 20,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	2 / 15,4%
Alle geënquêteerde raadsleden	1 / 7,7%	2 / 15,4%	5 / 38,5%	2 / 15,4%	2 / 15,4%	1 / 7,7%	13 / 100,0%

Enquêtevraag 9: Hoe zou u de invloed van de raad op het college willen typeren?	Sterk toegenomen	Toegenomen	Gelijk gebleven	Afgenomen	Sterk afgenomen	Missing	Totaal
	0,0%	30,8%	38,5%	15,4%	7,7%	7,7%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 63 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 10: Hoe zou u de invloed van het college op de raad willen typeren?	Sterk toegenomen	Toegenomen	Gelijk gebleven	Afgenomen	Sterk afgenomen	Missing	Totaal
	7,7%	15,4%	23,1%	38,5%	0,0%	15,4%	100,0%

Enquêtevraag 11: Hoe zou u de onafhankelijkheid van de raad ten opzichte van het college willen typeren?	Sterk toegenomen	Toegenomen	Gelijk gebleven	Afgenomen	Sterk afgenomen	Missing	Totaal
	0,0%	46,2%	46,2%	0,0%	0,0%	7,7%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 76 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 12: Hoe zou u de kwaliteit van de kaderstelling en sturing door de gemeenteraad willen typeren?	Sterk toegenomen	Toegenomen	Gelijk gebleven	Afgenomen	Sterk afgenomen	Missing	Totaal
	0,0%	15,4%	69,2%	7,7%	0,0%	7,7%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 69 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 13: Hoe zou u de bemoeienis van de raad met details willen typeren?	Sterk toegenomen	Toegenomen	Gelijk gebleven	Afgenomen	Sterk afgenomen	Missing	Totaal
	7,7%	30,8%	38,5%	0,0%	15,4%	7,7%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 70 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 14: Hoe zou u de mate waarin het college zich tegenover de raad in het openbaar moet verantwoorden willen typeren?	Sterk toegenomen	Toegenomen	Gelijk gebleven	Afgenomen	Sterk afgenomen	Missing	Totaal
	0,0%	38,5%	53,8%	0,0%	0,0%	7,7%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 65 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 15: Als u kijkt naar de plenaire raadsdebatten in deze gemeente die de afgelopen vier maanden zijn gevoerd, zijn deze dan gericht op hoofdzaken of op bijzaken?	1 Hoofdzaken	2	3	4	5 Bijzaken	Totaal
	0,0%	15,4%	0,0%	61,5%	23,1%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 77 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 16: Als u kijkt naar de plenaire raadsdebatten in deze gemeente die de afgelopen vier maanden zijn gevoerd, is de raad dan kritisch of volgzzaam?	1 Kritisch	2	3	4	5 Volgzzaam	Missing	Totaal
	-	30,8%	30,8%	23,1%	7,7%	7,7%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 78 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 17: Als u kijkt naar de plenaire raadsdebatten in deze gemeente die de afgelopen vier maanden zijn gevoerd, is dan alles voorgebakken in overleg tussen collegepartijen of open overleg over agendapunten in de voltallige raadsvergadering?	1 Hoofdzaken	2	3	4	5 Bijzaken	Totaal
	7,7%	15,4%	23,1%	30,8%	23,1%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 79 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 18: Als u kijkt naar de plenaire raadsdebatten in deze gemeente die de afgelopen vier maanden zijn gevoerd, bepaalt het college de agenda van de raad of bepaalt de raad de eigen agenda?	1 College bepaalt agenda van de raad	2	3	4	5 Raad bepaalt eigen agenda	Totaal
	0,0%	38,5%	15,4%	30,8%	15,4%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 81 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 19: Als u kijkt naar de plenaire raadsdebatten in deze gemeente die de afgelopen vier maanden zijn gevoerd, reageert de raad alleen op kant en klare collegevoorstellen of geeft de raad richting aan de inhoud van het beleid en beleidsproces in een vroeg stadium?	1 Raad reageert alleen op kant en klare collegevoorstellen	2	3	4	5 Raad geeft richting aan inhoud beleid en beleidsproces in een vroeg stadium	Totaal
	7,7%	46,2%	38,5%	7,7%	0,0%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 83 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 20: De rekenkamer versterkt de controlerende bevoegdheid van de raad.	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Geen mening	Mee eens	Helemaal mee eens	Missing	Totaal
	7,7%	7,7%	7,7%	23,1%	46,2%	7,7%	100,0%

Enquêtevraag 21: Welke van de onderstaande uitspraken beschrijft het best de rekenkamer in deze gemeente?	
De rekenkamer is een kamer van de raad.	30,8%
De rekenkamer is een onafhankelijke kamer.	69,2%
Totaal	100,0%

Enquêtevraag 22: De actieve informatieplicht van het college versterkt de controlerende bevoegdheid van de raad.	Helemaal mee eens	Mee eens	Geen mening	Mee oneens	Totaal
Collegepartijen	5 / 100%	1 / 25,0%	1 / 50,0%	1 / 50,0%	8 / 61,5%
Oppositiepartijen	0 / 0,0%	2 / 50,0%	0 / 0,0%	1 / 50,0%	3 / 23,1%
Missing	0 / 0,0%	1 / 25,0%	1 / 50,0%	0 / 0,0%	2 / 15,4%
Totaal	5 / 38,5%	4 / 30,8%	2 / 15,4%	2 / 15,4%	13 / 100,0%

Vraag 23

Kunt u een rapportcijfer (0 t/m 10) geven voor de duale opstelling van het college?

Cijfer	Aantal
0	1
2	1
3	1
4	2
6	3
7	4
8	1
Gemiddeld	5,2

Bijlage 2.2.1: De positie van de gemeenteraad ten opzichte van de burgemeester

	Helemaal mee oneens	Geen mening	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
Enquêtevraag 24: De rol van de burgemeester als voorzitter van de raad en het college is van toegevoegde waarde voor de verhoudingen tussen de raad en het college.	7,7%	23,1%	38,5%	30,8%	100,0%

Enquêtevraag 25: Welke van de onderstaande uitspraken beschrijft het best de rol van de burgemeester in deze gemeente?	
De burgemeester is een vertegenwoordiger van de raad.	7,7%
De burgemeester is een vertegenwoordiger van het college.	23,1%
De burgemeester is een vertegenwoordiger van het college en de raad	69,2%
Totaal	100,0%

Enquêtevraag 26: Welke van onderstaande uitspraken beschrijft het best de functie van de burgemeester in deze gemeente?	
De burgemeester is uitvoerder van beleid.	15,4%
De burgemeester is bruggenbouwer tussen raad en college.	84,6%
Totaal	100,0%

Vraag 27

Kunt u een rapportcijfer (0 t/m 10) geven voor de duale opstelling van de burgemeester?

Cijfer	Aantal
5	3
6	1
7	3
8	6
Gemiddeld	6,9

Bijlage 2.2.2: De positie van de gemeenteraad ten opzichte van de wethouders

Enquêtevraag 28: De mate waarin sprake is van besluitvorming op basis van meerderheid collegepartijen of wisselende meerderheden.	1 Besluitvorming o.b.v. meerderheid collegepartijen	2	3	Totaal
Collegepartijen	0 / 0,0%	6 / 66,7%	2 / 100,0%	8 / 61,5%
Oppositiepartijen	1 / 50,0%	2 / 22,2%	0 / 0,0%	3 / 23,1%
Missing	1 / 50,0%	1 / 11,1%	0 / 0,0%	2 / 15,4%
Alle geënquêteerde raadsleden	2 / 15,4%	9 / 69,2%	2 / 15,4%	13 / 100,0%

Enquêtevraag 29: Zijn de collegefracties volgbaar of kritisch?	1 Collegefracties volgbaar	2	3	4	5 Collegefracties kritisch	Totaal
Collegepartijen	0 / 0,0%	2 / 33,3%	4 / 100,0%	2 / 100,0%	0 / 0,0%	8 / 61,5%
Oppositiepartijen	1 / 100,0%	2 / 33,3%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	3 / 23,1%
Missing	0 / 0,0%	2 / 33,3%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	2 / 15,4%
Alle geënquêteerde raadsleden	1 / 7,7%	6 / 46,2%	4 / 30,8%	2 / 15,4%	0 / 0,0%	13 / 100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 80 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 30: Mate waarin het debat beïnvloed wordt door tegenstelling raad-college of coalitie-oppositie.	1 Debat in teken tegenstelling raad-college	2	3	4	5 Debat in teken tegenstelling collegefracties-oppositie	Totaal
Collegepartijen	0 / 0,0%	0 / 0,0%	3 / 100,0%	3 / 60,0%	2 / 40,0%	8 / 61,5%
Oppositiepartijen	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	2 / 40,0%	1 / 20,0%	3 / 23,1%
Missing	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	2 / 40,0%	2 / 15,4%
Alle geënquêteerde raadsleden	0 / 0,0%	0 / 0,0%	3 / 23,1%	5 / 38,5%	5 / 38,5%	13 / 100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 82 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

	Deelnemer, informerend en meediscussierend	Deelnemer, informerend	Toehoorder	Afwezig	Totaal
Enquêtevraag 31: Zijn de wethouders aanwezig bij raadsvergaderingen?	38,5%	61,5%	0,0%	0,0%	100,0%

* Vraag is afgeleid van de vragen 7 en 10 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

	Deelnemer, informerend en meediscussierend	Deelnemer, informerend	Toehoorder	Afwezig	Totaal
Enquêtevraag 32: Dient de wethouder in uw visie aanwezig te zijn bij raadsvergaderingen?	23,1%	76,9%	0,0%	0,0%	100,0%

	Deelnemer, informerend en meediscussierend	Deelnemer, informerend	Toehoorder	Afwezig	Niet van toepassing	Totaal
Enquêtevraag 33: Zijn de wethouders aanwezig bij fractievergaderingen?	69,2%	15,4%	0,0%	0,0%	15,4%	100,0%

* Vraag is afgeleid van de vragen 9 en 12 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

	Deelnemer, informerend en meediscussierend	Deelnemer, informerend	Toehoorder	Afwezig	Totaal
Enquêtevraag 34: Dient de wethouder in uw visie aanwezig te zijn bij fractievergaderingen?	15,4%	53,8%	0,0%	30,8%	100,0%

Enquêtevraag 35: De fractie heeft via de eigen wethouder van de eigen partij invloed in het college.	Helemaal mee eens	Mee eens	Geen mening	Totaal
Collegepartijen	2 / 33,3%	5 / 83,3%	1 / 100,0%	8 / 61,5%
Oppositiepartijen	3 / 50,0%	0 / 0,0%	0 / 0,0%	3 / 23,1%
Missing	1 / 16,7%	1 / 16,7%	0 / 0,0%	2 / 15,4%
Alle geënquêteerde raadsleden	8 / 46,2%	6 / 46,2%	1 / 7,7%	13 / 100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 25 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 36: Het college houdt reeds voordat zaken in de opiniërende raadsvergadering aan de orde zijn gesteld rekening met wat er leeft in onze raad.	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Geen mening	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
	7,7%	0,0%	7,7%	38,5%	46,2%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 29 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 37: Voordat het college met belangrijke nieuwe beleidsinitiatieven naar buiten treedt, worden deze voorstellen door de portefeuillehouder eerst besproken in de opiniërende raadsvergadering .	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Geen mening	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
	7,7%	15,4%	30,8%	15,4%	30,8%	100,0%

* Vraag is afgeleid van de vragen 26 en 28 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 38: De plenaire besluitvorming van de raad over beleidsvoorstellen op dit terrein is vaak slechts een formele bevestiging van beslissingen die al in de opiniërende raadsvergadering zijn gevallen .	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Geen mening	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
	7,7%	0,0%	15,4%	7,7%	69,2%	100,0%

Vraag 39

Kunt u een rapportcijfer (0 t/m 10) geven voor de duale opstelling van de wethouders?

Cijfer	Aantal
0	2
3	1
4	1
6	1
7	6
8	2
Gemiddeld	5,5

Bijlage 2.3: De positie van de gemeenteraad ten opzichte van het ambtelijk apparaat

Enquêtevraag 40: Welke van de onderstaande uitspraken beschrijft het best de functie van de gemeentesecretaris in deze gemeente?	
De gemeentesecretaris staat het college in de uitoefening van hun taak terzijde.	100,0%
De gemeentesecretaris staat de raad in de uitoefening van hun taak terzijde.	0,0%
Totaal	100,0%

Enquêtevraag 41: Welke van onderstaande uitspraken beschrijft het best de functie van de griffier in deze gemeente?	
De griffier is de man van de raad met contacten binnen de gemeentelijke organisatie (m.a.w. de griffier is ons mannetje binnen de organisatie)	100,0%
De griffier is de gemeenteman binnen de raad (m.a.w. de griffier heeft een rechtstreeks lijntje met het college en is als zodanig er niet echt voor en van de raad)	0,0%
Totaal	100,0%

Enquêtevraag 42: Welke van onderstaande uitspraken beschrijft het best de situatie in deze gemeente?	
De gemeentesecretaris is het aanspreekpunt van de raad voor ambtelijke informatie en ondersteuning.	7,7%
De griffier is het aanspreekpunt van de raad voor ambtelijke informatie en ondersteuning.	92,3%
Totaal	100,0%

Enquêtevraag 43: Welke van onderstaande uitspraken beschrijft het best de situatie in deze gemeente?	
De gemeentesecretaris is het aanspreekpunt voor procesmatige ondersteuning van de raad.	0,0%
griffier is het aanspreekpunt voor procesmatige ondersteuning van de raad.	100,0%
Totaal	100,0%

	Helemaal mee oneens	Geen mening	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
Enquêtevraag 44: De ondersteuning van de raad door de griffier versterkt de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van de raad.	7,7%	7,7%	23,1%	61,5%	100,0%

Vraag 45

Kunt u een rapportcijfer (0 t/m 10) geven voor de duale opstelling van de gemeentesecretaris?

Cijfer	Aantal
Missing	1
0	1
4	1
6	1
7	5
8	3
10	1
Gemiddeld	6,6

Vraag 46

Kunt u een rapportcijfer (0 t/m 10) geven voor de duale opstelling van de griffier?

Cijfer	Aantal
6	1
7	3
8	5
9	3
10	1
Gemiddeld	8

Enquêtevraag 47: Hoe vaak verzoekt u, als raadslid en als fractie, om ambtelijke ondersteuning gemiddeld per maand?	0-4 maal	5-9 maal	10-14 maal	Totaal
	76,9%	15,4%	7,7%	100,0%

Enquêtevraag 47: Hoe vaak verzoekt u, als raadslid en als fractie, om ambtelijke ondersteuning gemiddeld per maand?	0-4 maal	5-9 maal	10-14 maal
SGP (7)	100,0%	0,0%	0,0%
CDA (3)	100,0%	0,0%	0,0%
PvdA (2)	100,0%	0,0%	0,0%
CU (2)	0,0%	100,0%	0,0%
LR (2)	0,0%	0,0%	100,0%
Missing (2)	100,0%	0,0%	0,0%

	1 In hoge mate	2	3	4	5 Niet of nauwelijks	Missing	Totaal
Enquêtevraag 48: In hoeverre heeft de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur invloed gekend op de ambtelijke organisatie (op een schaal van vijf)?	7,7%	7,7%	30,8%	30,8%	15,4%	7,7%	100,0%

	Sterk verslechterd	Gelijk gebleven	Missing	Totaal
Enquêtevraag 49: Welke effecten heeft de Wet dualisering gemeentebestuur gehad op het functioneren van het ambtelijk apparaat?	7,7%	84,6%	7,7%	100,0%

	Helemaal mee oneens	Geen mening	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
Enquêtevraag 50: De raad heeft gemakkelijk toegang tot het ambtelijk apparaat.	7,7%	30,8%	30,8%	30,8%	100,0%

	Geen mening	Mee eens	Helemaal mee eens	Missing	Totaal
Enquêtevraag 51: Het ambtelijk apparaat ziet het college nog te veel als eindpunt in plaats van de raad.	7,7%	53,8%	30,8%	7,7%	100,0%

Vraag 52

Kunt u een rapportcijfer (0 t/m 10) geven voor de duale opstelling van de ambtenaren?

Cijfer	Aantal
Missing	2
0	1
3	2
5	1
6	4
7	3
Gemiddeld	5,1

Bijlage 2.4: De positie van de gemeenteraad ten opzichte van de burgers

Enquêtevraag 53: Hoe belangrijk vindt u de taak om de burgers binnen uw gemeente te vertegenwoordigen?	Zeer belangrijk	Belangrijk	Geen mening	Onbelangrijk	Zeer onbelangrijk	Totaal
	76,9%	7,7%	0,0%	7,7%	7,7%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 37 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 54: Hoe belangrijk vindt u het om bij uw contacten met burgers inzicht te krijgen in hun opvattingen over te nemen besluiten van het bestuur?	Zeer belangrijk	Belangrijk	Geen mening	Onbelangrijk	Zeer onbelangrijk	Totaal
	53,8%	30,8%	0,0%	7,7%	7,7%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 3 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 55: Hoe belangrijk vindt u het om besluiten van de raad uit te leggen of te rechtvaardigen ten opzichte van burgers?	Zeer belangrijk	Belangrijk	Geen mening	Onbelangrijk	Zeer onbelangrijk	Totaal
	53,8%	23,1%	7,7%	0,0%	15,4%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 4 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 56: Hoe belangrijk vindt u het om inzicht te krijgen in de effecten van door de gemeente genomen maatregelen.	Zeer belangrijk	Belangrijk	Geen mening	Onbelangrijk	Zeer onbelangrijk	Totaal
	53,8%	30,8%	0,0%	7,7%	7,7%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 5 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 57: In hoeverre is de besluitvorming binnen de raad van deze gemeente inzichtelijk voor burgers en lokale organisaties?	1 In hoge mate	2	3	4	Niet of nauwelijks	Totaal
	7,7%	23,1%	46,2%	15,4%	7,7%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 6 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 58: Heeft de taak om de burgers binnen uw gemeente te vertegenwoordigen ten opzichte van 7 maart 2002 aan belangrijkheid ingeboet of toegenomen?	Sterk toegenomen	Toegenomen	Gelijk gebleven	Afgenomen	Sterk afgenomen	Totaal
	7,7%	0,0%	76,9%	15,4%	0,0%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 67 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 59: Is het belang van de taak om inzicht te krijgen in opvattingen van burgers over te nemen besluiten van het bestuur toe- of afgenomen sinds 7 maart 2002?	Sterk toegenomen	Toegenomen	Gelijk gebleven	Afgenomen	Sterk afgenomen	Totaal
	7,7%	15,4%	61,5%	15,4%	0,0%	100,0%

Enquêtevraag 60: Is het belang de taak om besluiten van de raad uit te leggen of te rechtvaardigen toe- of afgenomen sinds 7 maart 2002?	Sterk toegenomen	Toegenomen	Gelijk gebleven	Afgenomen	Sterk afgenomen	Totaal
	7,7%	38,5%	46,2%	0,0%	7,7%	100,0%

Enquêtevraag 61: Is het belang van de taak om inzicht te krijgen in de effecten van door de gemeente genomen maatregelen toe- of afgenomen?	Sterk toegenomen	Toegenomen	Gelijk gebleven	Afgenomen	Sterk afgenomen	Totaal
	0,0%	15,4%	69,2%	7,7%	7,7%	100,0%

Enquêtevraag 62: Door de invoering van het dualisme is de ruimte voor raadsleden om hun volksvertegenwoordigende rol te vervullen ...	Sterk toegenomen	Toegenomen	Gelijk gebleven	Afgenomen	Sterk afgenomen	Totaal
	0,0%	38,5%	38,5%	23,1%	0,0%	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag 68 in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Bijlage 2.5: Dualisme

	Raad	College	Burgemeester	Gemeentesecretaris	Griffier	Missing	Totaal
Enquêtevraag 63: Wie heeft de duale voortrekkersrol binnen uw gemeente?	15,4%	0,0%	0,0%	7,7%	76,9%	0,0%	100,0%
Enquêtevraag 64: Van wie verwacht u deze duale voortrekkersrol binnen uw gemeente?	23,1%	15,4%	15,4%	0,0%	38,5%	7,7%	100,0%

Enquêtevraag 65: Hoeveel tijd per week besteedt u gemiddeld aan uw werkzaamheden als raadslid?	
Lezen van stukken	26%
Gemeenteraadsvergaderingen bijwonen	32%
Activiteiten die te maken hebben met de eigen fractie	13%
Activiteiten die te maken hebben met de eigen politieke partij	9%
Contacten met individuele burgers	11%
Contacten met maatschappelijke organisaties	6%
Overig	3%
Totaal	100,0%

* Vraag is afgeleid van vraag O in het Tweede Jaarbericht (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie 2004)

Enquêtevraag 66: De wijziging van de vergaderwijze in het drieraadensstelsel (opinie-, thema- en besluitraad) is een gevolg van de invoering van het dualisme.	Helemaal mee eens	Mee eens	Geen mening	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Totaal
	61,5%	23,1%	15,4%	0,0%	0,0%	100,0%

Enquêtevraag 67: De themaraad wordt benut voor presentaties die informatieoverdracht als doel hebben en waarbij meningsvorming op dat moment niet de eerste prioriteit heeft.	Helemaal mee eens	Mee eens	Geen mening	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Totaal
	69,2%	23,1%	7,7%	0,0%	0,0%	100,0%

Enquêtevraag 68: De opinieraad wordt door de raad benut om onderling en met het college van gedachten te wisselen over conceptuaraadsvoorstellen of de uitvoering daarvan.	Helemaal mee eens	Mee eens	Geen mening	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Totaal
	61,5%	23,1%	0,0%	15,4%	0,0%	100,0%

Enquêtevraag 69: In de besluitraad (nieuwe vormgeving) is minder herhaling van debat dan de besluitraden van voorheen.	Helemaal mee eens	Mee eens	Geen mening	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Totaal
	7,7%	23,1%	15,4%	15,4%	38,5%	100,0%

Vraag 70

Indien u alles overziend de invoering van het dualisme in uw gemeente met een rapportcijfer zou moeten waarderen; welk cijfer zou u dan geven?

Cijfer	Aantal
0	1
2	1
4	1
5	4
6	3
7	3
Gemiddeld	5

Bijlage 3: Lijst van geïnterviewden

Binnen de gemeente Reimerswaal zijn er gesprekken gevoerd met:

Naam	Datum	Functie
Dhr. Kil	23 februari 2006*	Griffier (maart 2002 – 2003) Afdelingshoofd Organisatie en Personeelszaken (2004 - heden)
Dhr. Blik	29 maart 2006	Wethouder (1998 – 2006)
Dhr. Van Strien	29 maart 2006	Gemeentesecretaris (2001 - heden)
Dhr. Jansen	30 maart 2006	Griffier (2004 - heden)
Dhr. Van Dijke	23 februari 2006* 30 maart 2006	Adjunct-griffier (maart 2002 - heden) Bedrijfscontactfunctionaris (1995 - heden)
Dhr. Van Schaik	4 april 2006	Afdelingshoofd Onderwijs en Welzijn (1999 - heden)
Dhr. Marquinie	5 april 2006	Adjunct-gemeentesecretaris (2002 - heden)
Mevr. Van der Meijden	5 april 2006	VVD raadslid (1998 - heden)
Dhr. Weststrate	7 april 2006	LR raadslid (1994 - heden)
Dhr. Otte	10 april 2006	SGP raadslid (1998 - heden)
Dhr. Verbree	11 april 2006	Oud-burgemeester (1987 – 2005)
Dhr. Jumelet	11 april 2006	CU raadslid (1998 - heden)
Dhr. Eversdijk	25 april 2006**	CDA raadslid (2002 – 2006)
Dhr. Huisman	25 april 2006***	Burgemeester (2005 – heden)

* 23 februari 2006 is met de heren Kil en Van Dijke een gesprek gevoerd ten behoeve van hoofdstuk 5. In dit gesprek is ingegaan op de voorbereiding op en de invoering van het dualisme (proces en verloop) binnen de gemeente Reimerswaal.

** Raadslid Eversdijk heeft als Reimerswaals raadslid geen monisme meegemaakt. Hij is geïnterviewd vanwege zijn bestuurlijke ervaring op vele vlakken. Zo was hij onder andere dijkgraaf van verschillende waterschappen, lid Eerste Kamer der Staten-Generaal van 11 juni 1991 tot 10 juni 2003, lid Tweede Kamer der Staten-Generaal van 8 juni 1977 tot 11 juni 1991, lid Provinciale Staten van Zeeland van januari 1973 tot 1981, en lid gemeenteraad van Borssele van 1969 tot 1 januari 1978. Bovendien is hij lid en voorzitter geweest van verschillende commissies en besturen¹.

*** 25 april 2006 is met burgemeester Huisman gesproken over de resultaten van de enquêtes, interviews en inhoudsanalyse. In dit gesprek is ingegaan op de knelpunten en verbeteringen.

Bijlage 4: Vragenlijst

Bijlage 4.1: Interviewtechniek

Gedurende het interview zijn de tien veronderstellingen en de voorlopige conclusies naar aanleiding van de enquête voorgelegd aan de geïnterviewden. Hiermee is getracht reacties en verklaringen te verkrijgen ter verdieping van de enquêteresultaten. Bij het uitvoeren van de interviews is er voor gekozen om de geïnterviewden zoveel mogelijk zelf aan het woord te laten en hierbij de vragen als leidraad te gebruiken. Hiermee is voorkomen dat de focus te sterk is komen te liggen op de veronderstellingen in plaats van op het gehele dualiseringsproces in de gemeente Reimerswaal. Wel is in het oog gehouden dat op iedere vraag een antwoord volgt.

Bijlage 4.2: Vragenlijst

Veronderstelling 1: De raad stelt van te voren kaders vast wat de doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten moeten zijn van bepaald beleid. Het college zorgt voor de uitvoering van het beleid binnen deze kaders.

Voorlopige conclusie enquêteresultaten:

De kaderstellende rol van de raad komt nog niet uit de verf. Aan deze rol besteedt de raad de minste tijd en ze geeft aan hier ook de meeste moeite mee te hebben. Opmerkelijk is dat de raad aangeeft de meeste tijd te steken in de volksvertegenwoordiging, maar dat komt niet naar voren in de tijdsbesteding. Bijna 85 procent van de geënquêteerden geeft aan dat de raad zich in de plenaire raadsdebatten richt op bijzaken in plaats van hoofdzaken. Bovendien geeft bijna 40 procent aan de bemoeienis van details gelijk is gebleven, en nog eens 40 procent geeft aan dat deze zelfs is toegenomen

Vragen:

1. Bent u het eens met deze voorlopige conclusie op basis van de enquêteresultaten? Waarom wel of niet?
2. Hoe verklaart u dat de raad aangeeft de meeste tijd te steken in de volksvertegenwoordiging, maar dat dit niet naar voren komt in de tijdsbesteding.
3. Bent u van mening dat de raad het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent normeert? Hoe, wanneer en met welk resultaat vindt deze normering plaats?
4. Bent u van mening dat de raad eisen op hoofdlijnen aan de inhoud van het beleid en beleidsproces stelt? Hoe, wanneer en met welk resultaat?
5. Bent u van mening dat de uitvoering van het beleid en kaders met elkaar overeenkomen? Hoe, wanneer en met welk resultaat?

Veronderstelling 2: In het kader van de controlerende rol van de raad legt het college verantwoording af aan de raad over de uitvoering van taken.

Voorlopige conclusie enquêteresultaten:

De meerderheid van de geënquêteerde raadsleden (60%) geeft aan dat de mate van verantwoording onveranderd is. Opmerkelijk is dat slechts 8% aangeeft dat controleren een belangrijke taak van de raad is.

Vragen:

6. Bent u het eens met deze voorlopige conclusie op basis van de enquêteresultaten? Waarom wel of niet?
7. Hoe verklaart u dat slechts 8 procent van de geënquêteerde raadsleden aangeeft dat controleren een belangrijke taak van de raad is?

8. Bent u van mening dat de raad tussentijds informatie vraagt om zich te laten informeren over politiek relevante zaken van het collegebeleid? Hoe, wanneer en met welk resultaat?
9. Bent u van mening dat het college uit eigen beweging verantwoording aflegt aan de raad? Hoe, wanneer en met welk resultaat?

Veronderstelling 3: De controlerende bevoegdheid van de raad is versterkt door de gemeentelijke rekenkamer.

Voorlopige conclusie enquêteresultaten:

Bijna de helft is het eens met de stelling. Dit is opmerkelijk aangezien de rekenkamer nog geen onderzoeken heeft uitgevoerd.

Vragen:

10. Bent u het eens met deze voorlopige conclusie op basis van de enquêteresultaten? Waarom wel of niet?
11. Hoe verklaart u dat de geënquêteerde raadsleden van mening zijn dat de rekenkamer de controlerende bevoegdheid van de raad versterkt heeft, terwijl deze nog geen onderzoeken heeft uitgevoerd?
12. Bent u van mening dat de rekenkamer onderzoek doet naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van gemeentelijk beleid en beheer en deze hiervan verslag uitbrengt aan de raad? Hoe, wanneer en met welk resultaat?
13. Bent u van mening dat de rekenkamer onafhankelijk is? Waarom wel of niet?
14. Bent u van mening dat de rekenkamer op eigen initiatief of op verzoek van de raad onderzoek uitvoert?

Veronderstelling 4: De kaderstellende en controlerende rollen van de raad ten opzichte van het college zijn versterkt door het zelfstandig positioneren van de raad en het college.

Voorlopige conclusie enquêteresultaten:

Uit de enquête komt naar voren dat de kwaliteit van de kaderstelling onveranderd is. De invloed van de raad op het college is onveranderd (40%) en volgens een kwart van de geënquêteerde raadsleden zelfs afgenomen. Bovendien komt naar voren dat de controlerende rol onveranderd is.

Vragen:

15. Bent u het eens met deze voorlopige conclusie op basis van de enquêteresultaten? Waarom wel of niet?
16. Hoe, wanneer en met welk resultaat maakt de raad gebruik van haar duale instrumentarium?

Kaderstellende instrumenten:

- de kadernota,
- de (meerjaren-)begroting,
- de beleidsnota,
- het raadsprogramma,
- het coalitieakkoord,
- het budgetrecht, en
- het vaststellen van verordeningen.

Controlerende instrumenten:

- het jaarverslag met de jaarrekening,
- het vragenrecht,
- het recht van onderzoek,
- het interpellatierecht,
- het recht van initiatief, en
- het indienen van moties.

17. Hoe wordt de raadsagenda vastgesteld?

Veronderstelling 5: De onafhankelijkheid van de raad ten opzichte van het college is toegenomen door de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap.

Voorlopige conclusie enquêteresultaten:

Uit de enquête komt naar voren dat de onafhankelijkheid van de raad ten opzichte van het college niet significant is toegenomen. Ook hebben raadsleden en wethouders nog veel contact met elkaar op fractievergaderingen.

Vragen:

18. Bent u het eens met deze voorlopige conclusie op basis van de enquêteresultaten? Waarom wel of niet?

19. Wonen de wethouders vergaderingen bij van hun eigen fractie? Hebben wethouders hier een informerende of meediscussierende rol? Hoe uit deze zich met welk resultaat?

20. Bent u van mening dat de wethouder een informerende rol heeft bij raadsvergaderingen? Hoe uit zich deze rol en met welk resultaat?

21. Bent u van mening dat de raad stelt zich kritisch is gaan opstellen tegenover het college sinds 7 maart 2002? Hoe, wanneer en met welk resultaat?

22. Bent u van mening dat het debat in raadsvergaderingen wordt beïnvloed door de tegenstelling raad-college? Hoe, wanneer en met welk resultaat?

Veronderstelling 6: De controlerende rol van de raad ten opzichte van het college is versterkt door de actieve informatieplicht.

Voorlopige conclusie enquêteresultaten:

Bijna 70 procent van de geënquêteerde raadsleden is het eens met deze stelling. Slechts 15% is het niet eens en nog eens 15% heeft geen mening. Er kan dus gesteld worden dat deze stelling klopt.

Vragen:

23. Bent u het eens met deze voorlopige conclusie op basis van de enquêteresultaten? Waarom wel of niet?

24. Bent u van mening dat het college de raad de informatie geeft die nodig is voor de controlerende functie? Hoe, wanneer en met welk resultaat?

Veronderstelling 7: De burgemeester is voorzitter van zowel de raad als het college. Als raadsvoorzitter laat hij het belang van de raad prevaleren boven dat van het college.

Voorlopige conclusie enquêteresultaten:

Een ruime meerderheid van de geënquêteerde raadsleden is het eens met deze stelling. Er kan dus gesteld worden dat deze stelling klopt.

Vragen:

25. Bent u het eens met deze voorlopige conclusie op basis van de enquêteresultaten? Waarom wel of niet?

26. Bent u van mening dat de burgemeester als schakel in de coördinatie tussen raad en college fungeert? Hoe, wanneer en met welk resultaat?

27. Bent u van mening dat de burgemeester de raad aanspoort tot het discussiëren met het college in de openheid van raadsvergaderingen? Hoe, wanneer en met welk resultaat?

28. Bent u van mening dat de burgemeester zich in confrontaties tussen raad en college zich in de eerste plaats als raadsvoorzitter opstelt en niet als collegelid? Hoe, wanneer en welk resultaat?

Veronderstelling 8: De volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rollen van de raad zijn versterkt door de griffierondersteuning van de raad.

Voorlopige conclusie enquêteresultaten:

85 procent van de geënquêteerde raadsleden is het eens met deze stelling. Dit wordt onderschreven doordat de raad de griffier ook ziet als aanspreekpunt voor informatie en ondersteuning. Ook heeft de griffier de voortrekkersrol. Opmerkelijk is dat deze niet zozeer van de griffier wordt verwacht. Bijna een kwart verwacht dit van de raad zelf.

Vragen:

29. Bent u het eens met deze voorlopige conclusie op basis van de enquêteresultaten? Waarom wel of niet?

30. Hoe verklaart u dat de duale voortrekkersrol niet per definitie van de griffier wordt verwacht, maar ook van de raad?

31. Bent u van mening dat de raad zonder tussenkomst van anderen over de griffier beschikt? Hoe, wanneer en met welk resultaat?

32. Bent u van mening dat de griffier adviseur van de raad is op het gebied van raadsprogramma's, gemeente- en programmabegroting en besluitvorming? Hoe, wanneer en met welk resultaat?

33. Bent u van mening dat de griffier thuis is in het dualiseringsinstrumentarium en de raad kan ondersteunen bij de toepassing en verdere ontwikkeling hiervan? Hoe, wanneer en met welk resultaat?

34. Bent u van mening dat de griffier zijn weg vindt in de gemeentelijke organisatie? Hoe, wanneer en met welk resultaat?

Veronderstelling 9: De ambtelijke organisatie speelt ook in de gedualiseerde situatie een belangrijke rol in de ondersteuning van de raad. De schakelfunctie tussen de organisatie en raad wordt vervuld door de griffier. De contacten tussen de raad en ambtenaren zijn minder rechtstreeks en minder intensief.

Voorlopige conclusie enquêteresultaten:

Volgens bijna de helft van de geënquêteerde raadsleden heeft het dualisme niet of nauwelijks invloed gekend op de ambtelijke organisatie. Het functioneren van de ambtelijke organisatie is volgens 85 procent onveranderd. De raad geeft aan gemakkelijk toegang te hebben tot het ambtelijk apparaat. Er komt naar voren dat ambtenaren het college als eindpunt zien en niet de raad.

Vragen:

35. Bent u het eens met deze voorlopige conclusie op basis van de enquêteresultaten? Waarom wel of niet?

36. Bent u van mening dat de ambtelijke organisatie en de griffier samenwerken? Hoe, wanneer en met welk resultaat?

37. Bent u van mening dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen die worden gemaakt in de organisatie de raad en het college in de juiste duale positie brengen? Namelijk de raad als kaderstellend en controlerend orgaan en het college als uitvoerend orgaan. Waarom wel of niet?

38. Bent u van mening dat de ambtelijke ondersteuning van de raad wordt gekanaliseerd door de griffier? Hoe, wanneer en met welk resultaat?

Veronderstelling 10: De volksvertegenwoordigende rol van de raad is versterkt met de invoering van het dualisme.

Voorlopige conclusie enquêteresultaten:

Uit de enquête komt naar voren dat met de invoering van het dualisme de volksvertegenwoordigende rol niet is versterkt. Een meerderheid van de raadsleden geeft aan dat er weinig tot niets veranderd is in het belang van deze rol.

Vragen:

39. Bent u het eens met deze voorlopige conclusie op basis van de enquêteresultaten? Waarom wel of niet?

40. Bent u van mening dat de raad meer en beter contact heeft met burgers en maatschappelijke organisaties? Hoe, wanneer en met welk resultaat?

41. Hoe, wanneer en met welk resultaat maakt de raad gebruik van haar duale instrumentarium?

- burgerparticipatie,
- burgerinitiatief,
- raadsledenspreekuur,
- interactieve beleidsvorming.

42. Bent u van mening dat de raad een actieve agendabepalende en kaderstellende rol vervult? Hoe, wanneer en met welk resultaat?

Eindnoten

¹ Bron internetsite: <http://www.eerstekamer.nl/9324000/1f/j9vvgh5ihkk7kof/vg09lli0pnz5>