

# DUAAL, MAAR NIET HELEMAAL

Een onderzoek naar de dualisering van  
bestuursbevoegdheden in gemeente Utrecht



Ilhan Tekir  
Mei 2008

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen

## DUAAL, MAAR NIET HELEMAAL

### Een onderzoek naar de dualisering van bestuursbevoegdheden in gemeente Utrecht

Deze afstudeerscriptie is onderdeel van het Masterprogramma Publiek Management

Begeleider: Dr. Henk Klaassen  
Campus Woudestein  
Burgemeester Oudlaan 50  
3062 PA ROTTERDAM  
Kamer M8-19  
+31 (0) 10 - 408 21 04  
[klaassen@fsw.eur.nl](mailto:klaassen@fsw.eur.nl)

Tweede lezer: Dr. Arie van Sluis  
Campus Woudestein  
Burgemeester Oudlaan 50  
3062 PA ROTTERDAM  
Kamer M8-20  
+31 (0) 10-408 21 17  
[vansluis@fsw.eur.nl](mailto:vansluis@fsw.eur.nl)

Auteur: Ilhan Tekir  
Karel de Stoutestraat 14  
4205 HM GORINCHEM  
+ 31 (0) 183 - 633144  
[291636it@eur.nl](mailto:291636it@eur.nl)

Illustratie voorblad: Arend van Dam  
[www.arendvandam.com](http://www.arendvandam.com)

A person can and will accept a communication as authoritative only when ... at the time of his decision, he believes it to be compatible with his personal interest as a whole.

Barnard, 1938: 165

# Voorwoord

Het feit dat ik dit voorwoord op een zomerse dag, halverwege mei, in de trein schrijf zegt veel meer dan louter de afronding van mijn masterscriptie. Ik reis van Utrecht naar mijn trouwe stad Gorinchem. Hoewel ik vertrouwd ben met Gorinchem, begint mijn hart ook plekje te reserveren voor Utrecht. Een afstudeerstage bij de Bestuurs- en Concerndienst van de gemeente Utrecht heeft namelijk geresulteerd in een baan bij dezelfde gemeente. In de nadagen van mijn stageperiode heb ik gesolliciteerd voor de uitdagende functie van auditor. Met vreugde kan ik melden dat ik sinds kort als auditor werkzaam ben bij de interne auditafdeling. In mijn hart zal daarom wellicht een vreedzame strijd plaatsvinden tussen twee geliefden.

Toch wil ik u in dit voorwoord verder niet vermoeien met mijn hart en haar mogelijke dilemma's. Ik ga het ook niet hebben over de cartoon op het voorblad, wat immers ook getuigt van een strijd. Deze gelegenheid wil ik graag richten op de totstandkoming en de relevantie van dit rapport. Ik begin met de relevantie. In de gemeente Utrecht is op dit moment een discussie gaande over de veranderingen die de dualisering van het gemeentebestuur heeft teweeggebracht, of zou moeten teweegbrengen. In de komende maanden zal deze discussie uitgebreider aan de orde worden gebracht. Het streven is ernaar om de gezamenlijke werkwijze te evalueren en waar mogelijk te verbeteren. In dit onderzoek zijn drie centrale actoren uit de gemeente gehoord. Alle betrokkenen hebben een visie over de invoering van het dualisme. Velen dragen ook verbetervoorstellen voor. Naast het veldonderzoek is tevens documentanalyse verricht naar het fenomeen 'jaarplan', een centraal stuk uit de planning en controlcyclus. Ik hoop dat de bevindingen uit dit rapport op zijn minst zullen bijdragen aan de discussie omtrent het dualisme. Het zou als beginnende onderzoeker helemaal bijzonder zijn als, een gedeelte van, de aanbevelingen in de praktijk zouden worden gebracht. Die keuze laat ik uiteraard over aan de bevoegdheidsdragers.

Inmiddels heb ik in Geldermalsen de overstap gemaakt naar de trein richting Gorinchem. Tijdens deze rit zal ik mijn aandacht richten op de totstandkoming, oftewel het proces. Gedurende het schrijven van dit rapport, medio januari tot medio april, heb ik intensief dan wel minder intensief contact gehad met mensen die ieder een steentje hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit onderzoek. Om te beginnen wil ik de heer Henk Klaassen bij naam noemen en van harte bedanken. Met hem is het schrijven begonnen, voortgezet en tot een afronding gebracht. In verschillende overleggen heeft hij nieuwe dimensies weten bij te brengen in mijn denken. De samenwerking is wat mij betreft effectief en efficiënt verlopen, om maar in vaktermen te spreken. Ook in Utrecht ben ik gedurende het schrijven intensief begeleid, in het bijzonder door Arjan van de Pol en Martin Kikkert. Deze collega's, oftewel vrienden, hebben mij zelfs voorzien van hun wijsheid met betrekking tot solliciteren. Jongens bedankt. Ook Piet Bos kan niet ongenoemd blijven. Ondanks het feit dat we elkaar relatief weinig hebben gesproken, weet ik dat Piet van cruciaal belang is geweest. Daarnaast wil ik alle andere collega's die betrokken zijn geweest ook bedanken. Velen hebben een enquête ingevuld en meegedaan aan face-to-face interviews. Zonder deze deelnemers had dit onderzoek niet tot een einde gebracht kunnen worden. Verder wil ik ook de heer Arie van Sluis bedanken voor zijn waardevolle opmerkingen als tweede lezer.

Tot slot wil ik een dankwoord uitspreken richting mijn familie en vrienden. Zij hebben mij op verschillende fronten gesteund. Met name mijn ouders, Ibrahim en Haskiz, wil ik van harte bedanken voor het feit dat zij mij alle mogelijkheden hebben geboden om mijn doelen te laten verwezenlijken. Ik draag deze prestatie dan ook op aan mijn vader en moeder.

Inmiddels is de trein aangekomen in Gorinchem en rest mij niets anders dan de laptop af te sluiten en u veel leesplezier te wensen. Ik hoop dat dit werk zowel in de academische wereld als in de organisatiepraktijk velen zal stimuleren om bewust te blijven van waarden als effectiviteit en efficiëntie in het publieke domein.

Ilhan Tekir  
Gorinchem, mei 2008

# Inhoud

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>4</b>
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>7</b>
1.1 HISTORIE.....	7
1.2 DOELEN VAN DUALISERING.....	8
1.3 PROBLEEMANALYSE.....	8
1.4 THEORETISCHE OPVATTINGEN.....	9
1.5 RELEVANTIE.....	9
1.6 ONDERZOEKSTYPE.....	10
1.7 METHODEN EN TECHNIEKEN.....	10
1.8 WETTELIJK KADER.....	11
1.9 PROBLEEMSTELLING.....	12
1.10 LEESWIJZER.....	13
<b>2. PRINCIPAAL-AGENTTHEORIE</b> .....	<b>14</b>
2.1 INFORMATIE-ASYMMETRIE.....	14
2.2 AGENCY KOSTEN.....	15
2.3 TOESPITSING GEMEENTELIJK BESTEL.....	16
2.4 SPECIFICATIE VAN ONDERZOEKSTHEMA'S.....	18
2.4.1 Delegatie en verantwoording.....	18
2.4.2 Functionaliteit.....	18
2.4.3 Samenwerking.....	19
2.4.4 Politieke sturing.....	19
2.4.5 Ambtelijke responsiviteit.....	20
<b>3. DUALE BESTUURSBEVOEGDHEDEN</b> .....	<b>22</b>
3.1 BRONNEN VAN BEVOEGDHEDEN.....	22
3.1.1 Bevoegdheden op basis van de Gemeentewet.....	23
3.1.2 Bevoegdheden op basis van medebewindswetten.....	24
3.1.3 Bevoegdheden op basis van de Grondwet.....	24
3.2 DE RAAD NA DUALISERING BESTUURSBEVOEGDHEDEN.....	25
3.3 DUALE BESTUURSBEVOEGDHEDEN IN UTRECHT.....	25
3.4 CONCLUSIE.....	27
<b>4. JAARPLANANALYSE</b> .....	<b>28</b>
4.1 UTRECHTSE PLANNING EN CONTROL.....	28
4.2 FORMAT JAARPLAN.....	29
4.2.1 Beleidsdoelstellingen.....	29
4.2.2 Beleidsprestaties.....	29
4.2.3 Beleidskosten.....	29
4.2.4 Bedrijfsvoering.....	30
4.3 TOETSINGSKADER.....	30
4.4 ANALYSE JAARPLAN A.....	36
4.5 ANALYSE JAARPLAN B.....	37
4.6 CONCLUSIE.....	39
<b>5. DUALE PRAKTIJK</b> .....	<b>41</b>
5.1 HYPOTHESEN.....	41
5.1.1 Concretisering hypothesen.....	41
5.2 ONDERZOEKSPOPULATIE.....	43
5.2.1 Enquête.....	43
5.2.2 Interview.....	44
5.3 COLLEGEPERCEPTIES.....	44
5.3.1 Delegatie en verantwoording.....	45
5.3.2 Functionaliteit.....	46
5.3.3 Samenwerking.....	47
5.3.4 Politieke sturing.....	48

5.3.5 Ambtelijke responsiviteit .....	50
5.3.6 Samenvatting .....	52
5.4 PERCEPTIES AMBTELIJK APPARAAT .....	53
5.4.1 Delegatie en verantwoording .....	54
5.4.2 Functionaliteit .....	55
5.4.3 Samenwerking .....	55
5.4.4 Politieke sturing .....	57
5.4.5 Ambtelijke responsiviteit .....	59
5.4.6 Samenvatting .....	60
5.5 RAADSPERCEPTIES .....	61
5.5.1 Delegatie en verantwoording .....	61
5.5.2 Functionaliteit .....	62
5.5.3 Samenwerking .....	62
5.5.4 Politieke sturing .....	63
5.5.5 Ambtelijke responsiviteit .....	64
5.5.6 Samenvatting .....	64
5.6 CONCLUSIE .....	65
<b>6. SAMENVATTING EN CONCLUSIE.....</b>	<b>67</b>
6.1 AANBEVELINGEN .....	69
<b>AFKORTINGENLIJST.....</b>	<b>72</b>
<b>BEGRIPPENLIJST .....</b>	<b>73</b>
<b>BRONVERMELDING .....</b>	<b>74</b>
<b>BIJLAGE 1: ENQUÊTEVRAGEN AMBTELIJK APPARAAT.....</b>	<b>76</b>
<b>BIJLAGE 2: ENQUÊTEVRAGEN COLLEGE VAN B&amp;W.....</b>	<b>80</b>
<b>BIJLAGE 3: INTERVIEWVRAGEN AMBTELIJK APPARAAT .....</b>	<b>83</b>
<b>BIJLAGE 4: INTERVIEWVRAGEN COLLEGE VAN B&amp;W .....</b>	<b>85</b>
<b>BIJLAGE 5: INTERVIEWVRAGEN GEMEENTERAAD .....</b>	<b>87</b>

# 1. Inleiding

Het lokaal bestuur is aan verandering onderhevig. De dynamiek is allicht onderstreept met de invoering van het dualisme. Met deze regeling is op 7 maart 2002 een nieuwe bestuurlijke weg ingeslagen. De Wet dualisering gemeentebestuur<sup>1</sup> heeft geleid tot ontvlechting van bevoegdheden. In grote lijnen komt het erop neer dat bestuursbevoegdheden bij het college van b&w<sup>2</sup> neergelegd zijn en kaderstellende en controlerende bevoegdheden bij de gemeenteraad<sup>3</sup> (Phaf en Zegwaard, 2006: 1). Hiermee tonen de gemeentelijke verhoudingen veel meer gelijkenis met de verhoudingen tussen de Tweede Kamer en het kabinet. De raad werkt nu als de Tweede Kamer, het college als het kabinet. Zo bepaalt de raad het beleid op hoofdlijnen en neemt hij de belangrijkste beslissingen, onder meer het vaststellen van de programmabegroting. Het college geeft invulling aan de beleidskaders van de raad.

Het begrip bevoegdheid is sterk verbonden aan het concept macht. De bevoegdheidsverdeling kan leiden tot een machtsverschuiving tussen de raad en het college. Het dualisme beoogt echter het functioneren van het gemeentebestuur, dus raad en college tezamen, te verbeteren. De twee centrale organen vullen elkaar aan en een goede samenwerking is daarbij van cruciaal belang. Deze opvatting van dualisme wordt 'samenwerkingsdualisme' genoemd. Pröpper en Kessens lichten samenwerkingsdualisme toe aan de hand van een estafettewedstrijd. 'Het is denkbaar dat de raad en het college elk aan invloed winnen als op het juiste moment het estafettestokje wordt doorgegeven en zij langs die weg gezamenlijk iets in de samenleving tot stand brengen' (Pröpper en Kessens, 2005: 106). Bij een estafette gaat het namelijk om de gezamenlijke eindtijd. De overdracht van het stokje is daarbij cruciaal. De onderlinge afspraken in de vorm van taakverdeling tussen de raad en het college leiden tot een zo slagvaardig mogelijk bestuur. Net als bij een estafettewedstrijd is in dat geval sprake van een vruchtbare wisselwerking waarbij zowel raad als college gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van het bestuur door het stokje op het juiste moment door te geven.

Een derde schakel in het gemeentelijk bestel betreft het ambtelijk apparaat<sup>4</sup>. De ambtelijke organisatie ondersteunt collegeleden bij het uitvoeren van de gestelde kaders. De Wdg heeft immers de bestuursbevoegdheden geconcentreerd bij het college. Collegeleden, en niet raadsleden, dienen daarom de ambtenaren aan te sturen. De uitvoering gebeurt aan de hand van de 'productenraming', een overzicht van alle producten en de daarop geraamde lasten en baten voor het komende begrotingsjaar (Goedvolk, 2005: 8). Deze raming is een geconcretiseerde vertaling van de vastgestelde beleidskaders.

Dit onderzoek richt zich op het aspect van duale bestuursbevoegdheden. Daarbij staat de relatie tussen het college en de ambtelijke organisatie centraal. Ook de raad is vanwege zijn relatie met het college, en indirect met het ambtelijk apparaat, betrokken bij de dualiteit van bestuursbevoegdheden.

## 1.1 Historie

Het duale stelsel is de opvolger van het monisme. 'Monisme gaat over één. Vertaald naar de politiek betekent dit dat er één besturend orgaan is' (Korringa en Molen, 2005: 13-19). Het begrip is in de 18<sup>e</sup> eeuw gedefinieerd door bisschop George Berkeley (1684-1753). Het Nederlands staatsbestel was dus monistisch van aard. Er werd onderscheid gemaakt tussen steden en platteland. In 1848 maakte Thorbecke (1798-1872) een definitief einde aan dit onderscheid. Steden, districten en dorpen vielen voortaan onder één uniforme categorie: gemeenten. Kort daarna, in 1851, ontwierp Thorbecke een nieuwe Gemeentewet die het institutionele kader van de gemeentebesturen regelde op basis van het monisme (Korringa en Molen, 2005: 13-19). Elzinga, de architect van het dualisme, omschrijft anno 2000 het monisme als volgt: 'In een verhouding tussen een vertegenwoordigend orgaan en een uitvoerend orgaan is sprake van monisme indien de bevoegdheden van het uitvoerend orgaan geheel of in hoofdzaak een afgeleide zijn van die van het vertegenwoordigend orgaan en bovendien de leden van het uitvoerend orgaan geheel of grotendeels door en uit het vertegenwoordigend orgaan worden benoemd en tevens lid blijven van dit orgaan' (Elzinga, 2000: 178-180). In 1997 kreeg de commissie

---

<sup>1</sup> Hierna te noemen als Wdg.

<sup>2</sup> Hierna te noemen als college.

<sup>3</sup> Hierna te noemen als raad.

<sup>4</sup> De begrippen 'ambtelijke organisatie', 'ambtenarenapparaat' en 'ambtenaren' staan gedurende het rapport synoniem voor 'ambtelijk apparaat'.

Elzinga opdracht van het kabinet te adviseren over de vormgeving van het duale stelsel. De gemeente werkte in het monistisch stelsel namelijk niet (meer) transparant (Korringa en Molen, 2005: 13-19). In haar advies heeft de commissie het begrip dualisme uitgewerkt: 'In een verhouding tussen een vertegenwoordigend orgaan en uitvoerend orgaan is sprake van dualisme indien het uitvoerend en het vertegenwoordigend orgaan beide substantiële, eigen – door de wet of grondwet geattribueerde – bevoegdheden bezitten en de leden van het uitvoerend orgaan niet tevens deel uitmaken van het vertegenwoordigend orgaan (Elzinga, 2000: 178-180)'.

Derksen stelt dat drie definities van dualisme en monisme door elkaar lopen. Hij onderscheidt een juridische, politicologische en sociologische definitie. Bij de juridische definitie gaat het vooral om de bevoegdheden. In het dualisme hebben raad en college beide eigen originele bevoegdheden, terwijl in het monisme de bevoegdheden van het college afgeleide zijn van de bevoegdheden van de raad. Bij de politicologische definitie staat de machtsverhouding centraal. Bij dualisme is meer sprake van machtsevenwicht tussen raad en college, terwijl bij monisme sprake is van boven- en onderschikking. Uiteraard wordt daarbij de raad geacht de bovenliggende partij te zijn. De sociologische benadering gaat vooral in op de rollen van beide organen. In het dualisme worden raad en college geacht andere rollen en functies te vervullen. De oude praktijk, met sterk vervlochten bevoegdheden, moet in dat verband als monistisch worden gezien (Derksen, 2000: 57).

## 1.2 Doelen van dualisering

Hoewel in het adviesrapport van de commissie Elzinga de doelen van dualisering abstract zijn geformuleerd, stellen Korringa en Molen een lijst van doelen op die zij als 'concreet' betitelen. Waar het rapport van de commissie veelal in het teken staat van transparantie, onderscheiden Korringa en Molen, met inbegrip van transparantie, een vijftal 'concrete' doelen. De doelstellingen zijn als volgt:

- o 'vitalisering van het openbaar bestuur en de politieke besluitvorming in de gemeente;
- o het vergroten van de herkenbaarheid en transparantie van het openbaar bestuur en de politieke besluitvorming;
- o betere voorwaarden scheppen voor een slagvaardig bestuur; een actief gebruik van controlemiddelen en een transparante en herkenbare rolverdeling;
- o het mogelijk vergroten van de doeltreffendheid van het bestuur;
- o het stimuleren van het democratisch proces' (Korringa en Molen, 2005: 49).

Ondanks enige concretisering blijven ook de formuleringen van Korringa en Molen abstract. De doelstellingen zijn helaas niet volgens het SMART-principe, dus specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden geformuleerd. Een beoordeling van de dualiseringsoperatie blijft daarom 'moeilijk' (Korringa en Molen, 2005: 49), aldus Korringa en Molen.

## 1.3 Probleemanalyse

Dualisme is een betrekkelijk nieuw fenomeen. Ook de gemeente Utrecht is sinds maart 2002 een nieuwe bestuurlijke weg ingeslagen. Na ruim vijf jaar ervaring te hebben opgedaan met de nieuwe verhoudingen wenst de gemeente een evaluatiestudie waarin de Utrechtse invulling, die gaandeweg steeds meer gestalte heeft gekregen, nader wordt geanalyseerd. Het streven is om het onderzoek van praktisch nut te laten zijn voor de gemeente Utrecht. Daar de vraag afkomstig is uit de Bestuurs- en Concerndienst is overeengekomen de focus te richten op de gedualiseerde bestuursbevoegdheden.

De duale verhoudingen hebben formeel fundamentele wijzigingen teweeggebracht met betrekking tot taken en verantwoordelijkheden. Vooral in de relatie tussen de raad en het college is sprake van een duidelijke ontvlechting. Maar ook het ambtelijk apparaat heeft een hernieuwde werkwijze moeten aannemen, bijvoorbeeld als het gaat om het verlenen van ambtelijke bijstand. Het ambtenarenapparaat wordt aangestuurd door het college, waarbij het college de opdrachtgever is en het ambtelijk apparaat de opdrachtnemer. De ambtelijke organisatie neemt dus opdrachten aan en voert deze vervolgens uit. De uitvoering dient te gebeuren volgens de wensen van de opdrachtgever. Een gedualiseerde houding van het ambtelijk apparaat is daarom medebepalend voor het doen laten slagen van een duale werkwijze. De facetten die in deze relatie naar voren komen zijn object van onderzoek. Het dualisme stelt hier bepaalde voorwaarden aan in termen van uitgangspunten en randvoorwaarden. De praktijk is dan ook bezien in het kader van de uitgangspunten uit de landelijke dualiseringsoperatie.



In het onderzoeksobject staan de gedualiseerde bestuursbevoegdheden centraal. De Wdg heeft het startsein gegeven voor de ontvlechting van deze bevoegdheden. Net als andere gemeenten heeft ook Utrecht zich ingespannen om deze belangrijke pijler uit de dualiseringsoperatie vorm te geven. Dit is onder andere gebeurd aan de hand van de Nota Dualisering Gemeentebestuur. In deze nota is de overheveling van bestuursbevoegdheden naar het college expliciet genoemd. Ook is interessant hoe de Utrechtse invulling in de praktijk vorm heeft gekregen. De waarnemingen van betrokken actoren zijn daarbij van belang. Waar mogelijk zullen via verschillende bronnen verbeterpunten worden voorgesteld.

## 1.4 Theoretische opvattingen

Naast de wet als uitgangspunt kent het onderzoek ook een theoretische onderbouwing. De principaal-agenttheorie is gedurende het rapport als theoretisch referentiekader gehanteerd. De theorie bestaat uit een set van generaliserende uitspraken die betrekking kunnen hebben op het gemeentebestuur. De principaal-agenttheorie heeft betrekking op de contractuele vormgeving van ruilrelaties tussen twee of meer partijen. 'In principaal-agent-relaties staat het probleem centraal hoe het contract tussen principaal en agent kan worden gespecificeerd op een manier dat de agent optimaal wordt gemotiveerd om in het belang van de principaal te handelen' (Hazeu, 2000: 80-81). Het contract bestaat uit formele en informele omgangsvormen.

In de gemeentelijke praktijk kan de theorie als volgt worden ingevuld. De Grondwet wijst in artikel 125 de gemeenteraad aan als het hoogste orgaan binnen de gemeente. Hij geeft vanuit zijn principale rol, onder andere via de programmabegroting, opdracht aan het college. De programmabegroting – stuk voor de raad – staat in het teken van beleidskaders. De begroting wordt, na vaststelling door de raad, uitgewerkt op dienstniveau. Zo komt de productenraming tot stand. De productenraming – stuk voor het college – bevat een overzicht van alle producten en de daarop geraamde lasten en baten voor het komende begrotingsjaar (Goedvolk, 2005: 8). In de praktijk is de productenraming een verzameling van dienstjaarplannen waarin de uitwerking van de producten zijn beschreven. Het college functioneert als agent, oftewel opdrachtnemer, van de raad, want het geeft sturing aan ambtenaren op basis van de productenraming. Het ambtenarenapparaat ondersteunt het college dus als beleidsuitvoerder. Naast de uitvoerdersrol van het ambtelijk apparaat zijn ambtenaren ook betrokken bij de totstandkoming van zowel de programmabegroting als de productenraming. Redenerend vanuit het ideaaltypisch dualistisch model, met twee strikt gescheiden organen, zou het ambtenarenapparaat ofwel agent moeten zijn van de raad ofwel van het college. In de praktijk is echter geen herkenbare tweedeling binnen het ambtenarenapparaat. Het ambtelijk apparaat is derhalve te betitelen als een bijzondere agent.

Alleen de raad en het college kunnen de rol van principaal bekleden. Dat gegeven stemt overeen met de kaderstellende functie van de raad, en bestuursfunctie van het college. Tegelijkertijd kan het college ook fungeren in de rol van agent, want het geeft invulling aan de beleidskaders. Het ambtelijk apparaat kan enkel de rol van agent bekleden, zowel in de relatie met het college als de raad. Het ambtenarenapparaat is namelijk te allen tijde belast met ondersteuning. Vanwege deze functieverdeling is de focus gedurende het onderzoek gericht op de relatie tussen het college en het ambtenarenapparaat. Beide organen staan centraal in de gemeentelijke politiek-ambtelijke verhoudingen. De duale verhoudingen zijn al met al te bezien vanuit het raamwerk van principaal en agent. Bovendien bevat bovendien verklarende noties ten aanzien van principaal-agentrelaties. Om deze redenen is gekozen voor de principaal-agenttheorie.

## 1.5 Relevantie

De dualisering van bestuursbevoegdheden is vooral merkbaar in de relaties tussen het college en het ambtelijk apparaat. Het college stuurt ambtenaren aan opdat een bepaalde invulling en uitvoering kan worden gegeven aan de gestelde kaders. Deze relatie is gebaseerd op wederzijdse afhankelijkheden. Het college tracht als opdrachtgever een zo optimaal mogelijke ruilrelatie te verwezenlijken. De ambtelijke organisatie, in dienst als opdrachtnemer, levert daarvoor een vooraf overeengekomen prestatieniveau. Zo is de materie in verscheidene opzichten bestuurskundig relevant.

De bestuurlijke autoriteit binnen de gemeente opereert vanuit een politieksociale context. Het gemeentebestuur dient de maatschappij, maar ook het leidinggeven aan ambtenaren vraagt aandacht voor sociale omgangsvormen. Er is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Het

interdisciplinaire karakter van de bestuurskunde krijgt hiermee een weerslag in de bestuurlijke praktijk; politiek, economie en cultuur.

## 1.6 Onderzoekstype

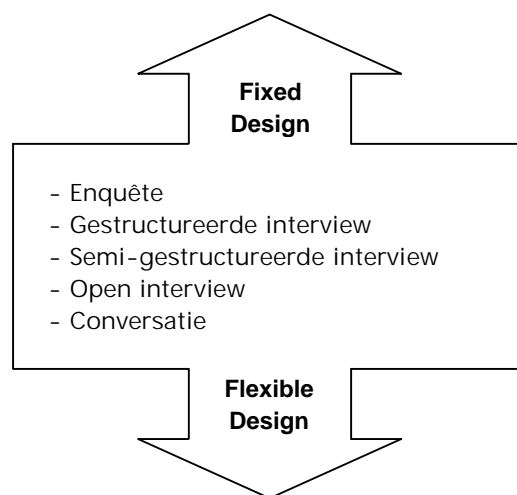
Dit onderzoek kent een theoretische onderbouwing. De theorie betreft een geheel van proposities over een deel van de werkelijkheid, toegespitst op de bestuurlijke relaties tussen gemeentelijke actoren. Gedurende het onderzoek worden verschillende proposities, oftewel veronderstellingen, getoetst aan de Utrechtse praktijk. De veronderstellingen betreffen voorlopige antwoorden op de specifieke vraagstukken. De theorie fungeert daarmee ook als verklaringsmodel. Een propositie is immers een veronderstelling over het verband tussen kenmerken van onderzoekseenheden (Baarda en De Goede, 2001: 98-99), bijvoorbeeld effectiviteit en ontvlechting van bestuursbevoegdheden. De gestelde hypothesen worden geconfronteerd met de werkelijkheid. Baarda en De Goede noemen dergelijke studies een 'toetsingsonderzoek' of 'evaluatieonderzoek' (Baarda en De Goede, 2001: 98-99).

Om het evaluatieonderzoek uit te kunnen voeren wordt vooraf een beschrijvende studie verricht. Daarin worden kenmerken van de onderzoekseenheden nauwkeurig beschreven. Met name de uitwerking van het begrip bestuursbevoegdheden krijgt de nodige aandacht.

## 1.7 Methoden en Technieken

In de onderzoeksliteratuur worden drie dataverzamelmethode onderscheiden: bestaande informatie, interview en observatie (Baarda en De Goede, 2001: 181-183). In dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van bestaande informatie uit theorie en wetgeving. De principaal-agenttheorie en de Wdg staan daarbij voorop. Daarnaast wordt informatie gewonnen op basis van de interviewmethode. De interviewmethode is gericht op de verzameling van percepties uit het onderzoeksveld. Deze veelgebruikte methode in de sociale wetenschappen onderscheidt de volgende vijf technieken:

Figuur 1: interviewtechnieken



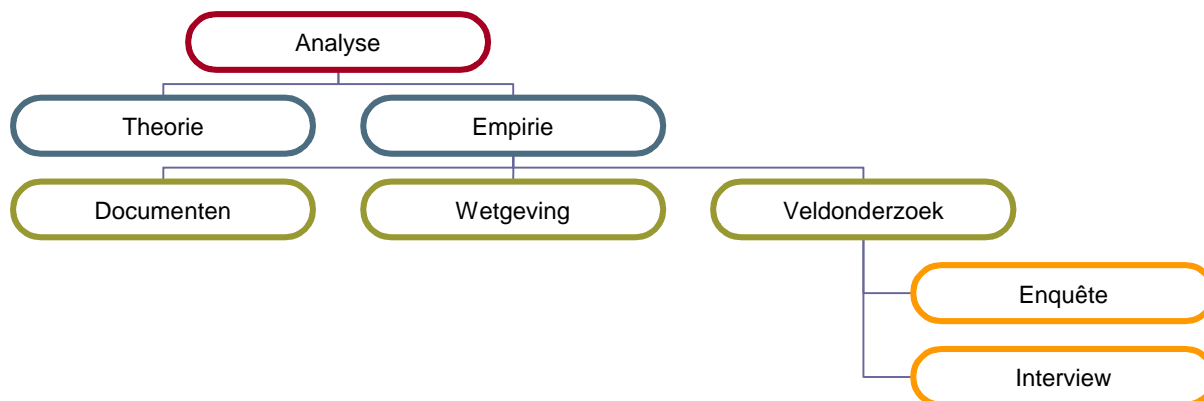
Bron: Thiel, 2006.

De vijf technieken lopen met name uiteen in de diepte van verkregen informatie. De gestructureerde technieken passen bij een 'fixed design' onderzoek: het onderzoeksontwerp is vooraf bepaald. De open technieken passen daarentegen bij een 'flexible design' onderzoek: het onderzoeksontwerp is gedurende het onderzoek aan verandering onderhevig (Robson, 2002: 547).

Dit onderzoek kent een vooraf bepaald onderzoeksontwerp dat is verdeeld in twee fasen. In fase 1 wordt de praktijk verkend aan de hand van een enquête. 'Survey research entails the collection of data on a number of units and usually at a single juncture in time, with a view to collecting systematically a body of quantifiable data in respect of a number of variables which are then examined to discern patterns of association' (Bryman, 1989: 104). Hierbij heeft de respondent een aantal voorgeschreven antwoordmogelijkheden. De resultaten uit fase 1 geven allereerst een beeld van de Utrechtse bestuurlijke praktijk: gebaseerd op leden van het college en het ambtelijk apparaat. De bevindingen dienen tevens als handreiking voor fase 2 waarin de (open) interviewtechniek centraal staat. 'Interviewing as method typically involves you, as researcher, asking questions and, hopefully, receiving answers from the people you are interviewing' (Robson, 2002: 269). De enquête dient een

algemeen beeld op te leveren opdat diepgaande interviewvragen kunnen worden opgesteld. Voor het interview komen ambtenaren, collegeleden, raadsleden en griffiemedewerkers aan bod. Daarmee wordt getracht de kennis binnen de organisatie te integreren. Onderstaande figuur geeft de structuur van informatieverzameling weer:

Figuur 2: analyseschema



Net als in veel sociaalwetenschappelijke studies bestaat het analysemateriaal voor dit onderzoek uit twee hoofdmoten, namelijk theorie en empirie. De principaal-agenttheorie is gekozen als theoretische leidraad. Het empirische gedeelte is in tegenstelling tot de theoretische hoofdmoot beduidend complexer. Daarin zijn drie belangrijke informatiestromen te onderscheiden; informatie uit documenten, wetgeving en veldonderzoek. De integratie van deze drie invalshoeken maken een gedegen analyse mogelijk. Ook het veldonderzoek kent meerdere delen, namelijk de enquête en het interview. De verschillende functies en omvang van beide technieken dragen bij aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

## 1.8 Wettelijk kader

Alvorens in te gaan op de wettelijke context van het duale stelsel dient helderheid te worden geschapen omtrent het institutionele bouwwerk van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Dit bouwwerk is van belang voor een beter begrip van de duale verhoudingen.

De fundamenteën van het systeem van politiek-ambtelijke verhoudingen kunnen worden gezien vanuit staatkundige en bestuurskundige achtergronden. De ministerieel verantwoordelijkheid vormt de basis van dit systeem. Daarbij gaat het om de vertrouwensregel. 'De minister is verantwoordelijk voor alles wat er binnen het gebied van zijn portefeuille wordt gedaan en nagelaten' (Hart en Wille, 2003: 29-30). Wanneer het parlement van mening is dat het vertrouwen is geschaad, kan de minister tot aftreden worden gedwongen. In het gemeentelijk bestel geldt dit beginsel voor wethouders. Omdat deze bewindspersonen<sup>5</sup> politieke eindverantwoordelijkheid dragen, maakt de wet hen bevoegd om invloed uit te oefenen op het functioneren van het ambtelijk apparaat. Burgemeester en wethouders vormen dus het dagelijks bestuur van de gemeente. Hiermee komen twee samenhangende kernprincipes naar voren: primaat van de politiek en ambtelijke loyaliteit. De politieke opdrachtgever, oftewel wethouder, geeft invulling aan beleidskaders. De ambtelijke organisatie fungeert daarbij als ondersteuner en uitvoerder van het beleid. Het ambtelijk apparaat dient haar taken – beleidsvoorbereidend, adviserend en uitvoerend – deskundig en loyaal, dus volgens de geldende politieke wensen, uit te voeren. Loyaliteit geldt ook wanneer de ambtenaar het pertinent oneens is met de plannen. 'Loyaliteit wordt immers werkelijk op de proef gesteld indien er meningsverschillen bestaan' (Hart en Wille, 2003: 29-30). In de praktijk is het geen uitzondering dat tussen bewindspersoon en ambtenaren fricties ontstaan. Zowel op rijksniveau, provincies als in gemeenten zijn tal van voorbeelden te noemen. In een onderzoek van bureau Effectory wordt zelfs gesproken van een 'haat-liefde verhouding' tussen de gemeenteambtenaar en eigen organisatie. 'Ze (ambtenaren) zijn zeer loyaal en betrokken en tegelijkertijd kritisch, ook op de leiding' (Binnenlands Bestuur, 26 maart 2004: 13). Vanuit de principaal-agentgedachte dient de omgangsvorm, oftewel contract, tussen beide organen te worden gespecificeerd waarbij het ambtelijk apparaat wordt gemotiveerd om in het belang van het college te

<sup>5</sup> De begrippen 'bewindspersoon', 'politieke opdrachtgever', 'portefeuillehouder' en 'politieke gezagsdrager' staan gedurende het rapport synoniem voor 'wethouder'.

handelen. Er dient een cultuur te zijn waarin collegeleden en ambtenaren het idee hebben dat ze aan dezelfde zaak werken (Hazeu, 2000: 86). Dit geldt voor alle principaal-agentrelaties.

De formele verhoudingen tussen de raad en het college zijn grotendeels geregeld in de Gemeentewet. De Wdg heeft hier belangrijke veranderingen in teweeggebracht. Het wetsvoorstel tot invoering van dualisme is op 20 september 2001 door de Tweede Kamer vastgesteld (VNG en BZK, 2001: 8-9). De kernverandering is de ontvlechting, oftewel scherpere taak- en rolverdeling. Bestuur en controle worden gescheiden doordat de wethouder in een dualistisch stelsel geen raadslid meer is. Die scherpere verdeling van taken komt verder tot uiting in de scheiding van bevoegdheden (VNG en BZK, 2005: 7-8).

Dualistische verhoudingen vragen om enkele belangrijke aanpassingen. Drie pijlers staan gedurende de dualiseringsoperatie centraal. Het gaat daarbij om:

- o Versterking van de volksvertegenwoordigende functie van de raad. Dit kan met name worden gerealiseerd door het takenpakket van het raadslid zo in te richten dat er tijd is om contact met de bevolking te hebben. Ook zal de raad burgers nadrukkelijk bij beleidsvoorbereiding en besluitvorming moeten betrekken.
- o Versterking van de kaderstellende en controlerende functie van de raad. Dit gebeurt onder meer door het recht van initiatief en amendement wettelijk te verankeren, een enquêterecht in te voeren, het recht op ambtelijke ondersteuning te benadrukken, de financiën inzichtelijker te maken en de informatievoorziening aan raadsleden te verbeteren. Daarnaast is het voor de raad eenvoudiger het college ter verantwoording te roepen, omdat wethouders niet langer deel uitmaken van de raad.
- o Overdracht van de bestuursbevoegdheden aan het college (de verordenende, budgettaire en controlerende bevoegdheden blijven bij de raad). Hierdoor komt er een grotere nadruk te liggen op het vertegenwoordigen van de burger en op het vermogen op passende wijze kaders te stellen aan de beleidsruimte van het college en aan de hand daarvan te controleren (VNG en BZK, 2005: 7-8).

## 1.9 Probleemstelling

De gemeente Utrecht heeft formeel in 2001 besloten zich aan te sluiten bij het door de regering ingezette beleidsproces van de Wdg. Daarna is de Nota Dualisering Gemeentebestuur opgesteld. Hierin zijn alle actiepunten in het kader van de dualiseringsoperatie opgenomen. Ook rondom bestuursbevoegdheden, één van de kernpijlars uit het dualiseringsproces, is vastgesteld dat deze zullen worden overgeheveld naar het college. De pijler 'bestuursbevoegdheden' houdt in 'dat een deel van de besluiten die onder het oude stelsel door de raad werden genomen nu door het college zullen worden genomen' (VNG en BZK, 2002: 4-5). De vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie onderscheidt drie soorten bevoegdheden:

1. 'in de Gemeentewet opgenomen bestuursbevoegdheden;
2. in medebewindswetten opgenomen bestuursbevoegdheden;
3. de in de Grondwet verankerde autonome bestuursbevoegdheid' (VNG en BZK, 2001: 35).

In dit onderzoek staat de nadere uitwerking van de bestuursbevoegdheden en de weerslag op de bestuurlijke praktijk centraal. Uiteindelijk zal een bestuurlijk model ontstaan dat typerend is voor Gemeente Utrecht. Het doel is om de Utrechtse invulling van duale bestuursbevoegdheden in kaart te brengen opdat eventuele aanbevelingen kunnen worden gedaan.

De volgende vraag staat gedurende het onderzoek centraal:

***Welke invulling is in gemeente Utrecht gegeven aan de bestuursbevoegdheden van het college in het licht van de dualisering, hoe worden deze bestuursbevoegdheden in de praktijk uitgeoefend en welke verbeterpunten kunnen worden voorgesteld?***

De hoofdvraag is uiteengetrokken in een aantal deelvragen. Deze luiden als volgt:

1. *Wat is de inhoud van de principaal-agenttheorie en op welke wijze kan die worden toegespitst op de duale bestuursbevoegdheden?*
2. *Welke plek heeft de dualisering van bestuursbevoegdheden in de Wet dualisering gemeentebestuur en op welke wijze dient deze te worden toegepast op het gemeentelijk bestel?*
3. *Welke invulling is in gemeentelijke beleidsnotities gegeven aan de dualisering van bestuursbevoegdheden in Utrecht?*
4. *Hoe duidelijk is de koppeling tussen beleid, prestaties en geld in het jaarplan?*
5. *Welke invulling geeft het college in de praktijk aan haar bestuursbevoegdheden?*
6. *Hoe ervaren raadsleden (opdrachtgevers) en ambtenaren (opdrachtnemers) de uitoefening van bestuursbevoegdheden door het college?*
7. *Welke betekenis hebben de empirische waarnemingen uit de duale praktijk voor de principaal-agenttheorie?*
8. *Welke verbeterpunten kunnen worden voorgesteld ter verbetering van de Utrechtse duale praktijk?*

## 1.10 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is het onderzoek geïntroduceerd. Na een korte historieschets is de gemeentelijke dualiseringsoperatie en de doelstellingen ervan besproken. Ook is een theoretisch en wettelijk referentiekader aangegeven. Daarbij is enige toespitsing gemaakt op het gemeentelijk bestel. Verder is aandacht geschonken aan de onderzoeksaanpak, onder meer in termen van methoden en technieken. Tot slot zijn hoofd- en deelvragen geformuleerd in de probleemstelling.

Hoofdstuk 2 heeft betrekking op de theoretische context van het onderzoek. De principaal-agenttheorie wordt daarin uitvoerig behandeld. Ter verheldering van de inhoud van dit onderzoek wordt het theoretisch kader ook gespecificeerd.

De beschrijving van de Utrechtse praktijk staat in hoofdstuk 3 centraal. De focus is gericht op de gedualiseerde bestuursbevoegdheden. Gemeentelijke verordeningen dienen in dit hoofdstuk als bronmateriaal. Ook de zienswijze van Elzinga, de architect van het dualisme, wordt meegenomen in de beeldvorming.

Hoofdstuk 4 staat in het teken van documentenanalyse. Het jaarplan, een document waarin de relatie tussen het college en de ambtelijke organisatie aan bod komt, wordt onder de loep genomen. De koppeling tussen beleid, prestaties en geld krijgt daarbij aandacht.

In hoofdstuk 5 wordt de analyse vervolgens voortgezet met bevindingen uit het veldonderzoek. De resultaten uit de enquêtes en interviews passeren de revue, waarbij kennisintegratie wordt nagestreefd tussen drie gemeentelijke hoofdorganen, namelijk college, raad en ambtelijk apparaat. Met de integratie van kennis wordt beoogd om de percepties van verschillende partijen in kaart te brengen opdat een rode lijn is te herkennen.

Tot slot komt in hoofdstuk 6 de samenvatting algemene conclusie aan bod. De betekenis van de duale praktijk voor de principaal-agenttheorie krijgt daarin aandacht. Ook worden aanbevelingen gedaan ter verbetering van het bestuurlijk functioneren in Utrecht.

## 2. Principaal-agenttheorie

Het theoretisch referentiekader is gebaseerd op de principaal-agenttheorie. Deze theorie komt voort uit de institutionele economie. De institutionele benadering is een aanvulling op de traditionele neoklassieke economie. De institutionele economie onderkent, ten opzichte van de traditionele neoklassieke benadering, het bestaan van transactie- en informatiekosten. Transactie- en informatiekosten geven vorm aan principaal-agentrelaties. Daarom bevat de principaal-agenttheorie enkele noties die betrekking hebben op deze twee aspecten.

De principaal-agenttheorie is gericht op de bestudering van het rationele keuzevraagstukken. Daarbij staat de vormgeving van ruilrelaties tussen twee of meer partijen centraal. De betrokken partijen verwachten ieder een voordeel opdat de ruil plaats kan vinden. De ruil heeft betrekking op handelingen gedurende een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, zoals tussen bewindspersoon en ambtenaar. Kenmerkend is dat betrokkenen verschillende doelen en belangen nastreven. Deze doelen en belangen kunnen tegenstrijdig zijn. 'De betrokken partijen worden neergezet in twee rollen: die van principaal (opdrachtgever), en die van agent (opdrachtnemer)' (Hazeu, 2000: 80-81). In het licht van het onderzoeksvraagstuk is de raad in de gemeentepolitiek te betitelen als principaal en het college als agent. Wettelijk staat de raad immers boven het college. De raad stelt, in het dualistisch stelsel, de kaders waarbinnen het college dient te opereren. De raad is daarom te betitelen als opdrachtgever of informatieverstrekker. Daartegenover staat het college als opdrachtnemer of informatiegebruiker, omdat zij invulling geeft aan de kaders die de raad heeft vastgesteld. Het ambtelijk apparaat fungeert daarbij als agent van het college. Er is ook een relatie tussen de raad en het ambtelijk apparaat. Zo bereidt het ambtenarenapparaat in de duale praktijk zowel de programmabegroting voor – stuk voor de raad – als de productenraming – stuk voor het college. Het ideaaltypisch dualistisch model, met twee strikt gescheiden organen, stelt dat het ambtelijk apparaat niet tegelijkertijd de raad én het college kan dienen. De vraag is in hoeverre het dualisme in de praktijk is gebracht en in hoeverre dit overeenstemt met de bedoelingen uit de wet. In ieder geval zijn de verschillende relaties te bezien vanuit de principaal-agenttheorie.

In principaal-agentverhoudingen speelt het begrip specialisatie een belangrijke rol. Specialisatie gaat gepaard met taakverdeling. 'Binnen een organisatie krijgt specialisatie en taakverdeling de vorm van delegatie: er is een opdrachtgever en een opdrachtnemer' (Hazeu, 2000: 80-81). De uitvoerder handelt in opdracht van de opdrachtgever. Daarmee wordt de basis voor een principaal-agentrelatie gelegd. Uitgangspunt is dat beide partijen hun eigen belang proberen na te streven in een situatie van onvolledige informatie. 'Centraal in deze relatie staat dat de principaal niet weet of de agent wel maximaal presteert' (Hazeu, 2000: 80-81). Deze situatie duidt op een controlestoornis. De agent heeft meer informatie over zijn inzet dan de principaal. Agenten hebben daarom een informatievoorsprong wat kan leiden tot opportunistisch gedrag. Er is dus niet alleen sprake van onvolledige informatie, maar ook asymmetrische informatie (Hazeu, 2000: 80-81).

Ambtenaren beschikken vanwege hun deskundigheid en uitvoerdersrol over meer informatie dan collegeleden. Het ambtenarenapparaat selecteert bovendien tot op zekere hoogte welke informatie het college bereikt en welke juist niet. Hierdoor kan het gedrag van collegeleden worden gestuurd door ambtenaren. De principaal-agenttheorie is van toepassing op hiërarchische relaties en gaat over de beïnvloeding van gedrag van anderen (Blokhuys, 2005: 31). De vraag is in hoeverre het college en het ambtenarenapparaat het gedrag van elkaar beïnvloeden. De theorie getuigt dat ambtenaren het gedrag van collegeleden aansturen. Het college kan echter ook gebruikmaken van instrumenten om het gedrag van ambtenaren te beïnvloeden. Dit doet zij in het duale stelsel vooral langs bestuursbevoegdheden.

### 2.1 Informatie-asymmetrie

In principaal-agentverhoudingen wordt een 'ex post informatie-asymmetrie' en 'ex ante informatie-asymmetrie' verondersteld. In beide gevallen ligt een asymmetrische informatievoorziening aan de basis. Beide problemen refereren namelijk naar hetzelfde mechanisme, maar er is verschil in de soort informatie-asymmetrie en situatie. Ex ante wordt ook wel 'adverse selection' genoemd, en ex post wordt aangeduid als 'moral hazard'. Er is dus sprake van dubbele informatie-asymmetrie. 'Voordat, respectievelijk nadat het contract is afgesloten' (Hazeu, 2000: 54). Zowel bij adverse selection als bij moral hazard houdt de agent bewust informatie achter.



Bij adverse selection is voordat het contract wordt afgesloten al sprake van onvolledige informatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De gedachte is dat verborgen karakteristieken leiden tot averechtse selectie bij de opdrachtgever. In 1970 heeft Akerlof dit vraagstuk verduidelijkt met het voorbeeld van de markt voor tweedehands auto's. Het probleem is dat een kandidaat-koper niet direct de kwaliteit van een gebruikte auto kan waarnemen. De verkoper daarentegen kent de kwaliteit van zijn auto wel. Consequentie van deze ex ante informatie-asymmetrie is dat de kandidaat-koper slechts bereid is om relatief minder te betalen om zich in te dekken voor bepaalde risico's. De keerzijde van dit verhaal is dat bezitters van goede auto's weinig prikkels hebben om hun auto aan te bieden. De kwaliteit wordt immers niet erkend en in de prijs tot uitdrukking gebracht. Uiteindelijk verdrijven slechte auto's daardoor de goede auto's van de markt. Dat is adverse selection. Als het gedrag van ex ante informatie-asymmetrie verder wordt doorgevoerd kan dit zelfs tot gevolg hebben dat de gehele markt voor tweedehands auto's verdwijnt (Hazeu, 2000: 54).

De situatie nadat het contract is afgesloten wordt moral hazard genoemd. De aanname is dat moral hazard leidt tot verborgen beslissingen. Er is immers al een contract. De vraag is in hoeverre de uitvoerder concrete uitwerking geeft aan de verwachtingen van de opdrachtgever (Hazeu, 2000: 59-60). Hazeu licht dit vraagstuk toe aan de hand van de verzekeringsmarkt. Het probleem is dat een verzekerde zijn gedrag kan wijzigen nadat de verzekering is afgesloten, terwijl dat verborgen blijft voor de verzekeraar. De verzekerde kan er bijvoorbeeld voor kiezen om riskanter te gaan leven; de verzekeraar draait immers op voor de kosten. De verzekerde kan zelfs misbruik maken door schades te claimen die in werkelijkheid niet zijn geleden. In dat geval werkt de agent 'minder hard' aan de doelen van de principaal. 'Als ze zich niet maximaal inspanssen is er sprake van 'on the job consumption' of 'shirking' (Hazeu, 2000: 59-60). Leibenstein introduceert in dat verband het begrip 'x-inefficiëntie': De 'motivatie-inefficiëntie' die ontstaat doordat een agent aan zijn eigen doelen werkt en niet noodzakelijkerwijs aan die van de principaal (Leibenstein, 1966: 392-415).

Ook Moe licht zijn visie ten aanzien van adverse selection en moral hazard toe. Volgens hem zijn de concepten niet alleen geldig in principaal-agentrelaties. 'Moral hazard and adverse selection are general problems whose potential is inherent in all contracting and hierarchical relationships. As theoretical concepts, they are particularly valuable for understanding situations in which one party seeks to control the behavior of another, or, more generally, to achieve certain outcomes (such as profits) by relying on and structuring the behavior of various actors. These, of course, are the essence of organizational analysis, whether the substance has to do with decentralization, division of labor, formal rules, structure, communication, or ownership vs. control: all are reflections of efforts to control the productive efforts of organization members and all, because of information asymmetries, are shaped by moral hazard and adverse selection' (Moe, 1984: 755).

## 2.2 Agency kosten

De problemen ten aanzien van principaal-agentrelaties zijn geschetst. De kern van het probleem is dat betrokkenen verschillende doelen en belangen kunnen nastreven. Het is onmogelijk om zonder kosten te bereiken dat de handelingen van de agent geheel overeenkomstig de doeleinden van de principaal zijn. Het verborgen beslissingenprobleem brengt immers een verlies aan efficiëntie met zich mee. Dit worden 'agency kosten' genoemd. Jensen en Meckling onderscheiden deze kosten in drie conceptuele kostenposten, namelijk 'residual loss', 'monitoring costs' en 'bonding costs' (Jensen en Meckling, 1976: 308-309). Bij residual loss wordt gewezen op het handelen van eigenaren en werknemers (managers). Wanneer eigendom en management van een onderneming gescheiden zijn, is de bedrijfsleiding slechts gedeeltelijk verantwoordelijk voor haar gedrag. De consequenties worden namelijk gedeeld met de eigenaren. Een manager zal zich, uiteraard ook afhankelijk van persoonlijkheidsaspecten, relatief minder intensief inzetten dan eigenaren. Daardoor kan de waarde van de onderneming in haar geheel minder groot zijn dan ze potentieel zou kunnen zijn. Dat is het residual loss. Monitoring costs worden omschreven als alle kosten die een principaal zich veroorloofd om het gedrag van de agent in de gewenste richting te sturen. Daarvoor dient de agent geobserveerd te worden, zodat zo min mogelijk beslissingen verborgen blijven. Een voorbeeld is het houden van functioneringsgesprekken. Bonding costs heeft betrekking op de andere kant van het verhaal. Dit zijn namelijk alle kosten die een agent maakt om de principaal te overtuigen dat hij in het belang van de principaal werkt en zal blijven werken. De agent investeert daarmee in een goede reputatie. Een voorbeeld is sponsoring van externe activiteiten (Hazeu, 2000: 61).

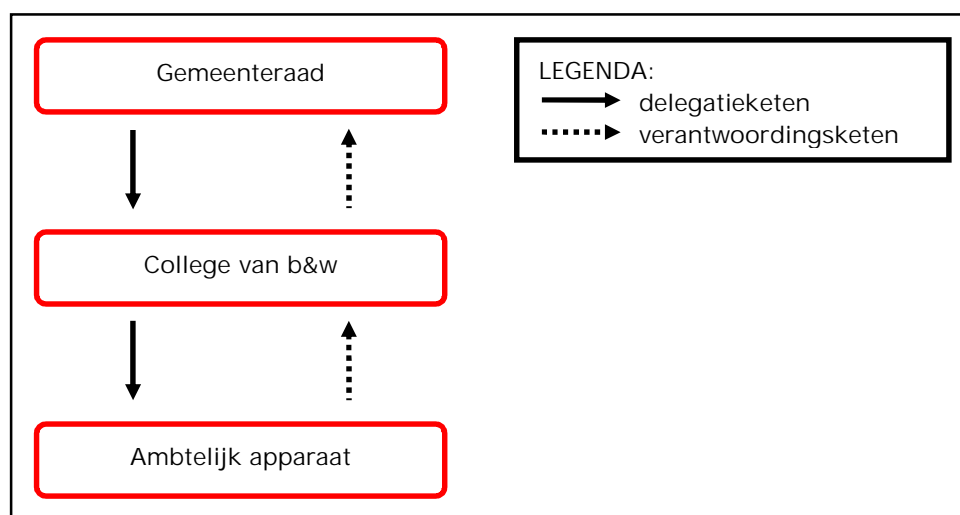
Monitoring costs en bonding costs zijn complementair. Bij het eerste geval neemt de principaal het initiatief en bij het tweede geval neemt de agent het initiatief. Een agent die weinig monitoring wil ondergaan, zal moeten investeren in bonding costs. Daarentegen behoeft een agent die weinig bonding costs maakt, relatief sterke monitoring in de ogen van de principaal (Hazeu, 2000: 61).

## 2.3 Toespitsing gemeentelijk bestel

'In every democracy, a chain of delegation connects what citizens want to what government does. (...) The typical chain of delegation includes delegation from voters to legislators, from parliament to cabinet, from cabinet to ministers to civil servants. Across democracies, however chains of delegation vary' (Lupia en McCubbins, 2000: 293).

Met deze woorden lichten Lupia en McCubbins de essentie van de principaal-agenttheorie toe. Met behulp van de theorie is het mogelijk de verhoudingen tussen raadsleden, wethouders en ambtenaren te conceptualiseren als onderdeel van de keten van delegatie die loopt van de kiezers naar de uiteindelijke uitvoerders van beleid (Hart en Wille, 2003: 116-119). Zoals de naam suggereert is de principaal bevoegd om besluiten te nemen die uitgevoerd dienen te worden door de agent. Omdat de agent in opdracht van de principaal handelt, kan hij in naam van de opdrachtgever (deel)beslissingen nemen: delegatie. Tegenover delegatie staat verantwoording. De agent dient immers verantwoording af te leggen over zijn bewegingsruimte (Hart en Wille, 2003: 116-119). Er is dus sprake van een keten van delegatie en verantwoording. Zelfs binnen het ambtelijk apparaat is dit het geval. In figuur 3 is de keten van delegatie en verantwoording weergegeven voor de drie centrale partijen, te weten het college, de raad en het ambtelijk apparaat.

Figuur 3: keten van delegatie en verantwoording



Bij delegatie van bevoegdheden is de vraag of de agent volgens de wensen van de principaal handelt. Een ambtenaar, als agent, kan besluiten de wensen van de wethouder, als principaal, niet of in beperkte mate te volgen. Hiertoe kan een ambtenaar verschillende redenen hebben. De opdracht kan bijvoorbeeld onuitvoerbaar worden geacht door de ambtenaar. Daarnaast kan de ambtenaar inhoudelijk bezwaar hebben tegen de plannen. Ook kan een belangenconflict ten grondslag liggen aan het ambivalente handelen. Dergelijke situaties kunnen leiden tot het probleem van 'asymmetrische informatie'. Dit probleem houdt in dat de wethouder niet volledig inzicht heeft in het handelen van ambtenaren (Hart en Wille, 2003: 116-119).

Delegatie van taken en verantwoordelijkheden vraagt om aandacht voor het loyaliteitsprobleem. 'In dat geval doen zich 'agency problems' voor: de agent houdt informatie achter, of verstrekt selectieve informatie aan de principaal en kan zelfs de uitvoering van besluiten van de principaal saboteren' (Hart en Wille, 2003: 116-119), zegt de theorie. De theorie biedt ook handreikingen ter voorkoming van agency problems. De wethouder zoekt in dat geval naar mogelijke oplossingen die het handelen van de ambtenaar in overeenstemming brengen met de politiek opgedragen wenselijkheden. In de literatuur worden de volgende vier maatregelen onderscheiden:



1. corporate governance;
2. aanstelling van monitor bij teamproductie;
3. prestatieprikkelintensiteitsprincipe;
4. (on)meetbaarheid van prestaties (Hazeu, 2000: 83).

Ad 1: Het gedachtegoed van 'corporate governance' gaat vooral in op mechanismen ter disciplineren van leidinggevend. Twee disciplineringsmechanismen zijn van belang: (1) de beloningsstructuur van werknemers en (2) de structurering van bestuur en toezicht op de organisatie (Hazeu, 2000: 83).

In een gedualiseerd bestel kunnen ambtenaren worden gezien als leidinggevend, collegeleden als bestuur, en raadsleden als toezichthouders. De twee mechanismen staan in een ruilrelatie tot elkaar: 'als het één beter werkt, is het ander minder nodig' (Hazeu, 2000: 83). Het idee achter het eerste mechanisme is de beloningsstructuur van ambtenaren zo vorm te geven dat hun belangen parallel lopen met de belangen van het college. Zowel ambtenaren als wethouder hebben in de praktijk baat bij het slagen van beleid. Corporate governance kan ook gelden voor de relatie tussen raad en college. De tweede optie heeft betrekking op bestuurlijke disciplineringsmechanismen. Bijvoorbeeld wijzigingen in de setting van samenstelling, bevoegdheden, informatiecyclus en dergelijke. Het duale stelsel heeft grondige wijzigingen teweeggebracht in de samenstelling van de raad. Wethouders maken geen deel meer uit van de raad. De bevoegdheden tussen de raad en het college zijn ontvlochten. Verder is de ambtelijke bijstand geïntroduceerd. Hierin is geregeld van welke informatie het ambtelijk apparaat de raad mag voorzien.

Ad 2: Teamproductie is een staand begrip in grote organisaties. 'Daarin geldt dat de gezamenlijke productiviteit niet precies is toe te rekenen aan de afzonderlijke prestaties van de teamleden' (Hazeu, 2000: 83). De prestaties van ieder teamlid worden gedeeld met andere teamleden. Dit gegeven stimuleert het gedrag van 'free riding': profiteren van andermans inzet door eigen inspanningen te drukken. Free riding doet afbreuk aan teamproductie, want uiteindelijk onderdrukt het gedrag de prestaties van het gehele team. De neiging tot ondermaats presteren onder ambtenaren dient daarom tegen te worden gegaan. Hiertoe kan een supervisor worden ingezet die toezicht uitoefent in het kader van het algemeen belang. In de gedualiseerde praktijk kan het college worden gezien als supervisor. Het principe van ministerieel verantwoordelijkheid dwingt de supervisor tot een goede monitoring (Hazeu, 2000: 83).

Teamproductie is naast de inzet van individuen ook afhankelijk van externe factoren: de ambtenaar vormt samen met de omgeving het team dat verantwoordelijk is voor de eindresultaten. 'Dit type informatieprobleem houdt het risico in van moral hazard, waarbij de beter geïnformeerde partij zijn voorsprong kan exploiteren ten nadele van de andere partij' (Hazeu, 2000: 83). Zo is het mogelijk dat de ambtenaar niet geheel volgens de wensen van de wethouder handelt. De ambtenaar kan gunstige resultaten in verband brengen met de eigen inzet, en ongunstige resultaten toeschrijven aan externe, onbeheersbare factoren.

Ad 3: Het 'prestatieprikkelintensiteitsprincipe' heeft betrekking op de verhoudingen tussen prestaties en beloning. De principaal dient de beloning van de agent in vier gevallen sterker te baseren op gerealiseerde resultaten. De vier gevallen treden op naarmate:

- 'de agent minder risicomijdend is;
- de activiteiten van de agent beter meetbaar zijn;
- de inspanningen van de agent meer invloed hebben op het uiteindelijke resultaat;
- er meer ruimte is voor eigen initiatieven voor de agent' (Hazeu, 2000: 84-85).

Het dualisme geeft geen blijk van regelingen omtrent prestatiegerelateerd belonen. Belonen op basis van prestaties is afkomstig uit de NPM-gedachte vanaf de jaren '80. Veel gemeenten kiezen echter om resultaatgericht management te implementeren in het gemeentelijk beloningssysteem, bijvoorbeeld in de vorm van prestatieafspraken. Dit instrument kan gebruikt worden om duidelijkheid te scheppen omtrent de verwachtingen tussen wethouder en ambtenaar. Hiermee kunnen volgens Hart en Wille de politiek-ambtelijke verhoudingen worden gestabiliseerd (Hart en Wille, 2003: 90).

Ad 4: Beloningsprikkelers kunnen de ambtenaar stimuleren om beter te presteren. Deze gunst kent echter ook schaduwzijden. In de publieke sector zijn prestaties namelijk zeer moeilijk te meten. 'Als een principaal ertoe overgaat om sterke beloningsprikkelers op één bepaalde – goed meetbare –

taak te zetten en de agent de mogelijkheid heeft zijn inspanningen voor zijn verschillende taken uit te wisselen, kan dan tot gevolg hebben dat hij zijn andere taken gaat verwaarlozen' (Hazeu, 2000: 84-85). Een oplossing zou kunnen zijn om de beloning voor alle activiteiten complementair te maken. De evaluatie van de moeilijk meetbare activiteit(en) dient in dat geval afhankelijk te worden gemaakt van de prestaties ten aanzien van de eenvoudig meetbare activiteit(en).

## 2.4 Specificatie van onderzoeksthema's

Het begrip bestuursbevoegdheid is een abstract begrip. De memorie van toelichting bij de Wdg stelt dat alle gemeentelijke bevoegdheden tot het stellen van algemene regels geen bestuursbevoegdheden zijn en dus bij de raad behoren te blijven (VNG en BZK, 2002: 4-5). Daarmee is het begrip echter niet geconcretiseerd. Bij abstracte begrippen is het van belang om concrete indicatoren te zoeken waaraan de betekenis van het begrip afgelezen kan worden. 'Dit proces van vertalen van een begrip in meetbare termen wordt operationaliseren genoemd' (Baarda en De Goede, 2001: 178). Allereerst dient het begrip omschreven te worden. De volgende definitie van bestuursbevoegdheden wordt gedurende het onderzoek gehanteerd:

*'Bestuursbevoegdheden zijn bevoegdheden tot het nemen van concrete beslissingen (beschikkingen en besluiten met een algemene strekking) en de vaststelling van beleidsregels'* (VNG en BZK, 2002: 4-5).

In de praktijk kunnen percepties over de inhoud van bestuursbevoegdheden verschillen. Een aantal kenmerken, deels gebaseerd op een onderzoek van Hart en Wille, helpen het begrip bestuursbevoegdheid doen herkennen. De enquête- en interviewvragen vloeien voort uit deze vijf kenmerken. De kenmerken zijn als volgt:

1. delegatie en verantwoording;
2. functionaliteit;
3. samenwerking;
4. politieke sturing;
5. ambtelijke responsiviteit.

### 2.4.1 Delegatie en verantwoording

De verhouding tussen de raad, het college en het ambtelijk apparaat is een keten van delegatie en verantwoording. De dualiteit op het gebied van bestuursbevoegdheden houdt in dat bepaalde bevoegdheden van de raad zijn gedelegeerd naar het college. Het college delegeert op haar beurt uitvoeringsbevoegdheid aan de ambtelijke organisatie. Het gevolg is dat het ambtelijk apparaat verantwoording aflegt aan het college, en het college verantwoording aflegt aan de raad. In het duale stelsel stuurt het college dus de ambtelijke organisatie aan, niet de raad. Het college draagt immers verantwoordelijkheid voor het ambtelijk handelen. Het college bepaalt welke invulling gegeven dient te worden aan de gestelde beleidskaders. Het college kan zowel bij de invulling als bij de uitvoering van de plannen worden ondersteund door het ambtelijk apparaat. Omdat het ambtelijk apparaat in dienst staat van het college, kan zij volgens het dualiteitsprincipe geen opdrachten verrichten voor de raad. Het college blijft te allen tijde verantwoordelijkheid dragen voor de ambtelijke organisatie.

### 2.4.2 Functionaliteit

Het duale systeem gaat uit van één broodheer, oftewel opdrachtgever, voor het ambtelijk apparaat. Dat is het college. Eén van de nieuwe bestuursbevoegdheden van het college is de bevoegdheid tot het benoemen, schorsen en ontslaan van ambtenaren. De ambtelijke organisatie heeft dus het college als werkgever. De concentratie van bestuursbevoegdheden naar het college komt er op neer dat ambtenaren te werk gaan op basis van een productenraming, een overzicht van de jaarlijkse activiteiten. Dit overzicht is een optelsom van alle dienstjaarplannen. Het college geeft het ambtenarenapparaat opdracht tot uitvoering van de productenraming. Dit gespecificeerd 'contract' dient volgens de principaal-agenttheorie voordelen op te leveren. Het college treedt immers sturend op ten aanzien van de productenraming. Bovendien bevordert een raming de informatie-uitwisseling tussen portefeuillehouders en ambtenaren. De effectiviteit, oftewel doeltreffendheid, van het ambtelijk functioneren dient toe te nemen ten opzichte van het monistisch stelsel. Dit streven strijkt ook met de doelstellingen van de dualiseringsoperatie. De Wdg beoogt de doeltreffendheid van het bestuur te vergroten. Tevens dient de slagvaardigheid van het bestuurlijk handelen toe te nemen.

### 2.4.3 Samenwerking

Een goede samenwerking tussen het college en het ambtelijk apparaat is belangrijk voor een slagvaardig gemeentebestuur. De voortvarendheid tussen de raad en het college zal daarmee toenemen. Een goede samenwerking tussen het college en de ambtenaren zal immers leiden tot een gepaste invulling en uitvoering van beleid. 'Bewindspersonen en ambtenaren zijn in belangrijke mate de productiemiddelen van elkaar; zij hebben elkaar nodig om hun werk goed te verrichten en de strategische doelen van het beleid en de organisatie te realiseren' (Hart en Wille, 2003: 55-58). Ook Svava (2001) en Nieuwenkamp (2001) stellen dat bewindspersonen en ambtenaren in beginsel beter af zijn bij een soepele samenwerking dan bij afstandelijke verhoudingen of loopgravenoorlogen. Zowel de raad, het college als de ambtelijke organisatie is dus beter af bij een soepele bottom-up samenwerking. Dit houdt in dat een gezonde beleidsuitvoering door ambtenaren zal leiden tot een zo slagvaardig mogelijk gemeentebestuur.

Zoals in alle sociale contacten kan ook tussen ambtenaar en politici sympathie of antipathie ontstaan. Het persoonlijkheidsaspect is een belangrijke component om de samenwerking vorm te geven. De persoonlijke klik tussen de partijen is niet bepalend voor de samenwerking, maar geeft wel richting. Zo stellen Hart en Wille dat wederzijdse sympathie de samenwerking ten goede komt. 'Goede persoonlijke verhoudingen versterken het onderlinge vertrouwen, hetgeen (...) een essentieel bestanddeel is van de productieve politiek-ambtelijke verhoudingen' (Hart en Wille, 2003: 55-58). Politici en ambtenaren hebben er baat bij als ze op elkaar kunnen rekenen. 'Dat houdt in dat zij elkaar, zeker publiekelijk, niet afvallen en elkaar achter gesloten deuren de waarheid durven te zeggen' (Hart en Wille, 2003: 55-58). In geval van botsing in de persoonlijke relaties dient volgens Hart en Wille de ambtenaar flexibiliteit te tonen in stijl van opereren. De ambtenaar is immers ondergeschikt aan de politieke opdrachtgever (Hart en Wille, 2003: 55-58).

Ook de elementen communicatie en informatie hebben invloed op de samenwerking tussen ambtenaren en politici. De partijen moeten effectief en efficiënt met elkaar communiceren. 'Soepele wederzijds geïnstitutionaliseerde communicatie- en overlegstructuren zijn daarvoor essentieel' (Hart en Wille, 2003: 60-63). Moeilijkheden in de onderlinge communicatie werken belemmerend voor de effectiviteit van politieke sturing. Naast gestructureerd overleg kan ook ongestructureerd overleg, op ad hoc basis, plaatsvinden tussen ambtenaar en wethouder. De wethouder kan ervoor kiezen om direct de beleidsambtenaren te benaderen - tegenwoordig uiterst handig via de mobiele telefoon of internetvoorzieningen - of de ambtelijke top. Directe communicatie met de beleidsambtenaar kan efficiënter zijn vanwege tijdsbesparing en/of kwaliteit van informatie.

De informatievoorziening richting de bewindspersoon kan essentieel zijn voor bestuurlijke processen. Dit vraagstuk komt vooral in de belangstelling te staan wanneer een wethouder de raad niet juist, tijdig of volledig inlicht. Hart en Wille verklaren deze problemen door de vele schakels tussen de politieke top en de ambtelijke niveaus. De informatie wordt hierdoor vertraagd of vervormd. Ambtenaren 'moeten vermijden bewindslieden te overladen met informatie, maar zij moeten hen wel tijdig de juiste informatie verstrekken over politiek gevoelige onderwerpen' (Hart en Wille, 2003: 60-63). Een ambtenaar moet volgens Hart en Wille beschikken over 'fingerspitzengefühl' bij het bepalen van de relevantie van informatie. De ambtenaar dient aan te voelen welke informatie 'naar boven' doorgeleid dient te worden. Ook de politicus dient te beschikken over een vergelijkbaar 'fingerspitzengefühl', met name bij het op waarde schatten van de stroom aan adviezen die hem bereiken. Zo kan de wethouder ervoor kiezen om zich te richten op de hoofdlijnen dan wel tot de details van beleid (Hart en Wille, 2003: 60-63).

### 2.4.4 Politieke sturing

De 'ruilrelatie' is kenmerkend voor de relatie tussen het college en de ambtelijke organisatie. 'Politici en ambtenaren zijn in hoge mate van elkaar afhankelijk voor de succesvolle uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden' (Hart en Wille, 2003: 71). Wethouders verwachten dat ambtenaren de opdrachten loyaal uitvoeren en hun voorzien van relevante informatie. Ambtenaren verwachten op hun beurt dat wethouders, zowel intern als extern, effectief politiek sturen. Effectieve politieke sturing kan worden aangeduid met bestuurdersrollen. Marsh en anderen noemen vier rollen in het bijzonder: (1) een beleidsrol, (2) een politieke rol, (3) een managersrol en (4) een public-relationsrol (Marsh e.a., 2000: 306). De vier rollen hangen sterk met elkaar samen (Hart en Wille, 2003: 71).

Ad 1: Bij de beleidsrol gaat het vooral om interne sturing over de beleidsagendering, -vorming en -bepaling. 'De beleidsrol van bewindspersonen heeft betrekking op de mate waarin zij erin slagen

hun stempel te drukken op de beleidsterreinen die zij in hun portefeuille hebben' (Hart en Wille, 2003: 73). Binnen deze rol worden nog drie typen beleidsrollen onderscheiden. 'Een policy initiator probeert zelf bepaalde beleidsinitiatieven te ontwikkelen en daarmee de politieke agenda te beïnvloeden, een policy selector heeft geen eigen agenda maar maakt een keuze uit alternatieven die zijn ambtenaren geformuleerd hebben en een policy legitimator beperkt zich tot het verwerven van steun voor beleidsbeslissingen die door anderen, met name ambtenaren, zijn genomen' (Hart en Wille, 2003: 73). Hart en Wille stellen dat de aspecten agenda en bestuursstijl bepalend zijn voor de uitoefening van de beleidsrol. Afhankelijk van deze twee aspecten zullen wethouders één van de drie beleidsrollen vervullen. Het eerste aspect heeft betrekking op de vraag in hoeverre de wethouder een eigen politieke agenda wenst te volgen. Het tweede aspect heeft betrekking op 'de mate waarin een bewindspersoon op hoofdlijnen dan wel op details stuurt en zich concentreert op de beleidsbepaling, dan wel zich inlaat met het totale beleidsvormingsproces en zelf van meet af aan voorkeuren formuleert, dan wel ambtenaren uitnodigt de eigen ideeën naar voren te brengen' (Hart en Wille, 2003: 76-77).

Ad 2: Van politici wordt verwacht dat zij bepaalde politieke ideeën nastreven. Het is de bedoeling dat zij steun weten te verwerven bij politieke partijen, de raad en het college. 'Belangrijke eigenschappen voor vervulling van de politieke rol lijken te liggen in daadkracht, visie en politiek gevoel' (Hart en Wille, 2003: 81-83). Volgens George Bush senior komt het voor de vervulling van deze rol aan op 'the vision thing'. Uitgerekend hij werd vaak gehoord vanwege zijn gebrek aan visie. Ambtenaren verwachten van hun wethouders 'een doordachte en helder gearticuleerde kijk' op de portefeuille (Hart en Wille, 2003: 81-83). Aarzeling en onduidelijkheid komen de uitvoering van beleid niet ten goede. Het ambtelijk apparaat geeft de voorkeur aan vasthoudendheid. Een bewindspersoon die zijn rug recht houdt, bereikt naast politieke doeleinden, ook waardering en gezag vanuit de ambtelijke organisatie. 'Een bewindspersoon die externe politieke druk onvoldoende weet te weerstaan, werkt een reactieve, defensieve ambtelijke werkwijze in de hand, hetgeen weer ten koste gaat van de ontwikkeling en uitvoering van een visie op lange termijn' (Hart en Wille, 2003: 81-83). Ook politieke ervaring is van belang om de gestelde doelen te bereiken. Zonder affiniteit met het politieke spel is het lastig om steun te verwerven (Hart en Wille, 2003: 81-83).

Ad 3: In de praktijk zijn de politieke rol en de public-relationsrol sterk met elkaar verweven. Politiek draait om het 'verkopen' van het beleid. De public-relationsrol is daarom extern gericht. 'Een professionele presentatie kan de reputatie van de bewindspersoon en de legitimiteit van het beleid vergroten' (Hart en Wille, 2003: 86-87). De bedrevenheid van politici omtrent dit punt is zeer divers. Sommige politici zoeken naar mogelijkheden om de presentatie van het beleid te verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld langs de uitbreiding en/of professionalisering van de communicatiedienst of door het inschakelen van mediatrainingen voor politieke gezagsdragers. De public-relationsrol is echter ook sterk afhankelijk van persoonlijkheden. Sommige politici zullen nooit een goede publiekstrekker worden.

Ad 4: Met de dualisering is de managersrol, sturing van de ambtelijke organisatie, verschoven naar het college. De laatste is bevoegd om ambtenaren te benoemen, schorsen en te ontslaan. Met uitzondering echter van de griffier en zijn medewerkers. Het college mag tevens regels vaststellen over de ambtelijke organisatie, wederom met uitzondering van de griffier en zijn medewerkers (VNG en BZK, 2001: 45). Bewindspersonen kunnen zich aldus bezighouden met nagenoeg de gehele ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid wordt op rijksniveau volgens Hart en Wille vaak gebruikt door ministers die zich willen omringen met mensen die ze zelf hebben uitgekozen (Hart en Wille, 2003: 88).

#### 2.4.5 Ambtelijke responsiviteit

Ambtelijke responsiviteit staat in het teken van de afhankelijkheidsrelatie tussen politici en ambtenaren. De succesvolle uitoefening van taken en verantwoordelijkheden is sterk verbonden met de wijze waarop partijen omgaan met de afhankelijkheden. Ambtenaren wensen dat politieke opdrachtgevers zowel intern als extern effectief sturen. Daartegenover wensen politici aandacht voor een zorgvuldige beleidsvoorbereiding, loyaliteit en een goede informatievoorziening. Ambtelijke responsiviteit heeft aldus betrekking op de mate waarin ambtenaren open staan voor en handelen volgens de wensen van politici (Hart en Wille, 2003: 91-92). De definitie van Putnam onderschrijft deze gedachte: 'its capacity to respond rapidly, faithfully and effectively to the (inevitably varied and conflicting) needs and demands of the public and its representatives' (Putnam, 1975: 88).

Deskundigheid, met inbegrip van politieke sensitiviteit, is een belangrijke component van ambtelijke responsiviteit. Ambtenaren hebben een adviesfunctie in de richting van politieke opdrachtgevers. Het

ambtelijk apparaat zorgt ervoor dat de bewindspersoon grip krijgt op de betreffende materie. 'Ambtenaren zijn de gids die de politicus door het imposante informatiegebergte op zijn beleidsterrein moet loodsen' (Hart en Wille, 2003: 91-92). Politieke sensitiviteit houdt in dat ambtenaren begrijpen hoe het toegaat in het parlementaire en mediabedrijf. 'Ambtenaren moeten vroegtijdig de politieke bananenschillen op het pad van de gezagsdrager zien liggen, en hem met raad en daad bijstaan bij het verwijderen ervan' (Hart en Wille, 2003: 91-92). Een tekort aan politieke sensitiviteit gaat samen met een sterke interne gerichtheid bij het ambtelijk apparaat. Zo worden departementen volgens Hart en Wille als 'introvert' ervaren. Er wordt teveel afstand bewaard tot de partijen in het veld (Hart en Wille, 2003: 91-92). Een zekere extraversie is van belang voor een goede advisering. Ambtenaren werken in een diffuse omgeving en ze moeten de affiniteit hebben om in een politieke context te werken (Hart en Wille, 2003: 98-99).

Zoals genoemd vormt tevens de ambtelijke loyaliteitsnorm een belangrijk onderdeel van ambtelijke responsiviteit. Het primaat van de politiek houdt in dat de wethouder, na politieke advisering door ambtenaren, beslist. De persoonlijke opvattingen van ambtenaren kunnen botsen met de wensen van politici. Hart en Wille stellen dat ambtenaren vaak van mening zijn 'dat zij de bewindspersoon moeten wijzen op de bezwaren die er leven tegen een bepaalde beleidsopvatting. Uiteindelijk is echter de bewindspersoon de baas' (Hart en Wille, 2003: 98-99). Het geldende primaat betekent niet dat er bij verschil van mening tussen ambtenaren en politici geen discussie mag plaatsvinden (Hart en Wille, 2003: 98-99). Integendeel, ambtenaren kunnen gebruikmaken van de 'voiceoptie'. Deze optie houdt in dat ambtenaren hun onvrede met betrekking tot bepaalde waarden en handelwijzen kunnen uiten. Er kan echter ook sprake zijn van een fundamenteel meningsverschil tussen ambtenaar en bewindspersoon. Een uitweg die in dat geval gekozen kan worden, is de 'exitoptie'. In tegenstelling tot de voiceoptie houdt de exitoptie in dat een keuze van de opdrachtgever wordt geweigerd (Jeurissen, 2002: 111). De ambtenaar kan een bepaalde opdracht weigeren, interne overplaatsing aanvragen of ontslag nemen (Hart en Wille, 2003: 98-99).

Een derde belangrijke functie van ambtenaren betreffende ambtelijke responsiviteit is 'het managen van de omzetting van politiek gesanctioneerde beleidsbeslissingen in concrete uitvoeringsdaden' (Hart en Wille, 2003: 102-103). In tegenstelling tot beleidsadviesing is hier de politicus afhankelijker van ambtenaren. Voor advisering kan de politicus verschillende experts benaderen, maar voor de uitvoering is geen schaduwbureaucratie voorhanden. De politieke gezagsdrager is voor beleidsuitvoering dus sterk afhankelijk van het ambtelijk apparaat. Politici meten ambtenaren af aan hun 'capacity to deliver'. Dit zijn capaciteiten die ambtenaren inzetten ten behoeve van de politiek wenselijke beleidsuitvoering. 'Wat bewindslieden willen, is een zo effectief en geruisloos mogelijke uitvoeringspraktijk' (Hart en Wille, 2003: 102-103), vooral in een tijdperk waarin de politieke aandacht is verschoven naar de uitvoering van beleid. De toegenomen politieke relevantie en beperkte voorspel- en beheersbaarheid van de uitvoering creëert op zijn minst een spanningsveld in de politiek-ambtelijke verhoudingen, stellen Hart en Wille. De ontvlechting van bevoegdheden in het licht van de dualisering is samengegaan met de aandacht voor toezicht. De (on)voorspel- en (on)beheersbaarheid van de uitvoering kan het hoofd worden geboden door aandacht te schenken aan toezicht en controle. De raad is binnen het duale stelsel het controlerende orgaan. De controlefunctie is onder meer versterkt door de komst van de gemeentelijke rekenkamer.

# 3. Duale bestuursbevoegdheden

De dualisering van bestuursbevoegdheden is een kernpijler uit de dualiseringsoperatie. De vraag daarbij is welke concrete taken in het nieuwe stelsel collegeaangelegenheden zijn en welke raadsaangelegenheden. Kort gezegd gaat het om de 'boedelscheiding' van de gemeentelijke bestuurstaken (VNG en BZK, 2002: 3).

Het idee is dat de raad, mede door de verschuiving van bestuursbevoegdheden richting het college, meer tijd krijgt voor zijn volksvertegenwoordigende rol. Alle gemeentelijke bevoegdheden tot het stellen van algemene regels zijn geen bestuursbevoegdheden en horen dus bij de raad te blijven, bijvoorbeeld de plannen met een verordenend karakter. Het bestemmingsplan is een plan met een verordenend karakter. Het vaststellen van dat plan blijft daarom raadsaangelegenheid. De raad is dus niet helemaal uitgekleeft wat betreft bestuursbevoegdheden. Bestuursbevoegdheden die wel zijn overgeheveld hebben betrekking op 'uitvoerende bevoegdheden, bevoegdheden tot het nemen van concrete beslissingen en de vaststelling van beleidsregels' (VNG en BZK, 2002: 4-5). Deze definitie bevat 'alle bevoegdheden die niet het vaststellen van de begroting en de rekening, het vaststellen van verordeningen, het vaststellen van (andere) algemene regels of het vaststellen van plannen met een verordenend karakter inhouden' (VNG en BZK, 2002: 4-5).

Een aantal bestuursbevoegdheden was in het monisme al aan het college toegekend, zoals het belangrijke dagelijks bestuur en beheer (Elzinga, 2002: 157). In het monisme was de raad het algemeen bestuur van de gemeente. Het college was een afgeleide van de raad. Dit houdt in dat het college was belast met de voorbereiding en uitvoering van de bestuurlijke besluiten. In de praktijk was het wel mogelijk dat het college bestuursbevoegdheden kon uitoefenen, maar dan wel op basis van delegatie (VNG en BZK, 2002: 4-5). Van delegatie is sprake als een bestuursorgaan een bevoegdheid overdraagt aan een ander orgaan. Ook de verantwoordelijkheid gaat over met deze overdracht. Na overdracht van de bevoegdheid kan het oorspronkelijk bevoegde orgaan de overgedragen bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen. Het orgaan dat de bevoegdheid heeft overgedragen is niet meer juridisch verantwoordelijk voor de beslissingen (Koenders, 2005: 11). Delegatie van bevoegdheden vergroot de slagvaardigheid van het gemeentelijke besluitvormingsproces. Op basis van delegatie werd dus mogelijk gemaakt dat het college bestuursbevoegdheden van de raad kon uitoefenen. Bestuursbevoegdheden werden namelijk - door de Gemeentewet en andere bijzondere wetten - over het algemeen geattribueerd aan de raad of aan het gemeentebestuur (raad en college). De raad was dus in beginsel het bevoegde orgaan in het monistisch stelsel. Toch werden sommige bestuursbevoegdheden rechtstreeks in medebewindswetten toebedeeld aan het college. Zo kon de boedelscheiding van de gemeentelijke bestuurstaken per gemeente verschillen.

## 3.1 Bronnen van bevoegdheden

Zowel de raad als het college kan alleen opereren op basis van wettelijk vastgestelde bevoegdheden. Er zijn drie bronnen van bevoegdheden te onderscheiden, te weten:

1. de Gemeentewet;
2. de (vele) medebewindswetten;
3. en Grondwet.

Alle taken die de gemeente uitvoert, met inbegrip van de bestuursbevoegdheden, zijn te herleiden tot één van de bovenstaande categorieën van wetten. Bestuursbevoegdheden worden onder het dualisme vaker uitgeoefend door het college. Deze pijler van het dualisme heeft tijdens de invoering door het hele land voor veel discussies gezorgd. Veel critici hebben hun zorgen geuit over de mogelijk verstoorde machtsevenwicht tussen de raad en het college. De raad zou veel bevoegdheden kwijtraken aan het college. Elzinga stelt de bestuurspositie van de raad, ongeacht de verschuiving van enkele bevoegdheden, onaangetast. 'De nieuwe wet brengt nauwelijks enige verandering in het bestuurlijke hoofdschap van de raad' (Elzinga, 2002: 23). Daarmee doelt Elzinga op de eerste fase van dualisering. De eerste fase, overheveling van de in de Gemeentewet opgenomen bestuursbevoegdheden, heeft plaatsgevonden via de Wdg die op 7 maart 2002 in werking is getreden. Gemeenteraden hoeven volgens Elzinga niet bezorgd te zijn dat een deel van hun bestuursbevoegdheden door de Wdg is afgenomen. De tweede fase, dualisering van de medebewindsbevoegdheden, heeft plaatsgevonden door de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden (Wdgm) die op 8 maart 2006 in

werking is getreden. Daarvóór had het kabinet verrassend genoeg al besloten de overheveling van grondwettelijke autonome bestuursbevoegdheden geen doorgang te laten zullen vinden. 'Op 12 augustus 2004 schreven de ministers Remkes en De Graaf in een brief aan de Tweede Kamer dat wijziging van de Grondwet op dit onderdeel geen prioriteit meer heeft' (Elzinga, 2004: 19). De derde fase van dualisering heeft dus niet plaatsgevonden. Aanvankelijk werd door het toenmalige kabinet in 2002 echter gekozen voor een integrale invoering van de dualisering. Deze integrale aanpak zou moeten leiden tot overheveling van alle bestuursbevoegdheden, dus fase één tot drie. Volgens Elzinga was het vooral deze aanpak die toen veel weerstand heeft opgeroepen. De regering benadrukte volgens hem voortdurend het verband tussen de drie fasen waardoor een sterke behoefte ontstond om te discussiëren over het eindmodel en veel minder over het beperktere stelsel zoals neergelegd in de eerste fase, de Wdg (Elzinga, 2002: 23).

### 3.1.1 Bevoegdheden op basis van de Gemeentewet

Zoals gezegd lagen de bestuursbevoegdheden in het oude stelsel vooral bij de raad. Desondanks kwam delegatie van bevoegdheden - naar het college - veelvuldig voor in de gemeentelijke praktijk. De raad kon te allen tijde een delegatiebesluit ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling intrekken. De Wdg heeft gezorgd voor overheveling van een zestal bevoegdheden. Deze overheveling brengt volgens Elzinga dus nauwelijks verandering in de bestuurspositie van de raad (Elzinga, 2002: 23). De zes bevoegdheden zijn opgenomen in artikel 160 van de Gemeentewet. De Wdg geeft het college de volgende bevoegdheden:

- *Gebaseerd op artikel 160, eerste lid, onderdeel c van de Gemeentewet:* vaststellen van regels over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de griffieleden. Over de griffie stelt de raad zelf de regels vast. Deze bevoegdheid vloeit voort uit de verantwoordingsplicht van het college over het ambtelijk apparaat. De ambtelijke organisatie is immers belast met de uitvoering maar draagt geen verantwoordelijkheid. Het college is dus verantwoordelijk voor het ambtelijk apparaat en krijgt logischerwijs de bevoegdheid om regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie.
- *Gebaseerd op artikel 160, eerste lid, onderdeel d van de Gemeentewet:* benoemen, schorsen en ontslaan van ambtenaren, met uitzondering van de griffieleden en de accountant die in dienst is van de gemeente. Dit onderscheid is gemaakt ter waarborging van de onafhankelijkheidspositie. Het college is dus bevoegd gezag over de overige ambtelijke organisatie.
- *Gebaseerd op artikel 160, eerste lid, onderdeel e van de Gemeentewet:* besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente. Hierin zijn verscheidene praktijkvoorbeelden te bedenken bijvoorbeeld de aankoop van nieuwe computers voor het ambtelijk apparaat. Ook de bevoegdheid van het college om te besluiten tot oprichting van en deelnemen in bepaalde privaatrechtelijke rechtspersonen vloeit voort uit deze bevoegdheid. Overigens mag het college deze bevoegdheid alleen uitoefenen nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en de raad zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen. Het college is dus wel verplicht haar besluit voor te leggen aan de raad.
- *Gebaseerd op artikel 160, eerste lid, onderdeel f van de Gemeentewet:* besluiten tot het voeren van rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratieve beroepsprocedures namens de gemeente of het gemeentebestuur. Ook handelingen ter voorbereiding op de te voeren rechtsgedingen vallen onder deze bevoegdheid. Het college dient haar besluit wel voor te leggen aan de raad wanneer deze er om vraagt of wanneer de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente.
- *Gebaseerd op artikel 160, eerste lid, onderdeel g van de Gemeentewet:* voorbereiden van de civiele verdediging. 'De civiele verdediging betreft het geheel van niet-militaire maatregelen, gericht op de voortzetting van het bestuur en de instandhouding van het maatschappelijk en economisch leven onder buitengewone omstandigheden, zoals grote rampen en oorlogen. Het college dient haar besluit wederom voor te leggen aan de raad wanneer deze er om vraagt of wanneer de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente.
- *Gebaseerd op artikel 160, eerste lid, onderdeel h van de Gemeentewet:* instellen, afschaffen of veranderen van markten binnen de gemeente. Ook hier dient het college haar besluit wel voor te leggen aan de raad wanneer deze er om vraagt of wanneer de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente (VNG en BZK, 2002: 6-7):



Ongeacht het college als bestuursorgaan heeft de Wdg ervoor gezorgd dat de raad over een aantal belangrijke bevoegdheden vooraf invloed blijft houden. Het college kan met betrekking tot deze bevoegdheden niet buiten het gezichtsveld van de raad opereren. Deze regeling draagt bij aan de controlerende functie van de raad. Artikel 169 verplicht het college overigens de raad alle inlichtingen te verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Dit wordt de actieve informatieplicht genoemd (VNG en BZK, 2002: 6-7).

### 3.1.2 Bevoegdheden op basis van medebewindswetten

Naast bestuursbevoegdheden uit de Gemeentewet bestaat er een groot aantal bestuursbevoegdheden dat gebaseerd is op andere wetten. Deze zogenaamde medebewindswetten bestrijken alle beleidsterreinen waarin bestuurlijke uitvoeringstaken worden neergelegd bij de gemeente. Medebewindsbevoegdheden worden aldus opgedragen bij wet.

De Wdgm regelt de nadere ontvlechting van bestuursbevoegdheden. Met deze wet zijn de bestuursbevoegdheden in medebewind toebedeeld aan het college. De Wdgm, dus de tweede fase van bestuursontvlechting, is op 8 maart 2006 in werking getreden. Deze stap dient de helderheid van het dualistisch bestuursstelsel te bevorderen. De Wdgm creëert geen nieuwe taken en verantwoordelijkheden. 'Op grond van het nieuwe derde lid in artikel 147 van de Gemeentewet berust een in een specifieke wet opgenomen bestuursbevoegdheid bij het college, tenzij deze bevoegdheid bij of krachtens de wet aan de raad of aan de burgemeester is toegekend' (Website VNG). Hiermee is het college per 8 maart 2006 het bevoegde bestuursorgaan en neemt het alle rechten en verplichtingen van het voormalig bevoegde bestuursorgaan (raad) over. Dit betekent dat alle delegatie- en mandaatbesluiten - waarbij de bevoegdheid van raad naar het college ging - per 8 maart zijn komen te vervallen (Website VNG).

Volgens Elzinga gaat het hier in de praktijk om 10% van de medebewindsbevoegdheden. Ruim 90% was namelijk al toebedeeld aan het college (Elzinga, 2002: 23). Slechts enkele medebewindsbevoegdheden zijn niet overgegaan naar het college. De belangrijkste hiervan is de bevoegdheid bestemmingsplannen vast te stellen en te wijzigen (VNG en BZK, 2002: 9). Ook een aantal bijzondere wetten blijven raadsaangelegenheid, met name besluiten omtrent prostitutie en kansspelen. 'Daarnaast wordt de raad uitdrukkelijk genoemd als bevoegd bestuursorgaan, daar waar de medebewindstaak bestaat uit regelgeving (kaderstelling)' (Website VNG).

### 3.1.3 Bevoegdheden op basis van de Grondwet

Autonome bestuursbevoegdheden behoren traditioneel tot de raad. Hiermee positioneert de raad zich als hoogste orgaan binnen de gemeente. Autonome bevoegdheden berusten immers op de Grondwet. 'Onder autonome bestuursbevoegdheid wordt de bevoegdheid van het gemeentebestuur verstaan besluiten te nemen over zaken die niet bij de Gemeentewet of bijzondere wet specifiek aan een gemeentelijk bestuursorgaan (raad of college) zijn opgedragen en die ook niet specifiek aan een ander overheidsorgaan zijn opgedragen (zoals rijks- of provincieorganen)' (VNG en BZK, 2002: 10). Deze bevoegdheid is de meest vergaande vorm van bestuursbevoegdheid. Een concreet voorbeeld is het besluit tot de bouw van een nieuw gemeentelijk zwembad.

De grondwettelijke autonome bestuursbevoegdheid berust op artikel 124 en 125 van de Grondwet. Hierin zijn bepalingen opgenomen over het bestuur van gemeenten (VNG en BZK, 2002: 10). In 2004 is besloten de grondwettelijke bestuursbevoegdheden niet te ontvlechten. Aanvankelijk werd deze stap wel voorzien via integrale invoering van het dualisme. Ook Elzinga verdedigde na fase één de stelling dat een snelle overdracht van de algemene bestuursbevoegdheid niet voor de hand lag. Hij lichtte zijn stelling in 2002 als volgt toe: 'Het is verstandig eerst maar eens ervaring op te doen met het nu geïntroduceerde stelsel en dan na verloop van tijd te bezien of het wel gewenst is om de algemene bestuursbevoegdheid aan het college te geven. Het zou heel goed kunnen zijn dat de institutionele ontvlechting die nu is gerealiseerd meer dan voldoende mogelijkheden biedt om de gemeentepolitiek een meer herkenbaar karakter te geven. Overdracht van bestuursbevoegdheid zou de gerealiseerde herkenbaarheid zelfs wel eens kunnen schaden, omdat dan opnieuw de machtspositie van het college te groot wordt' (Elzinga, 2002: 23). Al met al heeft de aanvankelijk geplande overheveling van autonome bestuursbevoegdheden niet plaatsgevonden.



## 3.2 De raad na dualisering bestuursbevoegdheden

De eindverantwoordelijkheid blijft te allen tijde bij de raad. Critici menen dat de raad macht heeft verloren ten opzicht van het college. Vooral tijdens de invoering van het dualisme heeft deze discussie veel stof doen opwaaien. De VNG bestrijdt de stelling dat de raad zijn macht heeft verloren aan het college. Een eventuele machtsverschuiving is volgens de koepelvereniging mede afhankelijk van de opstelling van de raad. De dualisering van bestuursbevoegdheden kan immers niet los worden gezien van andere belangrijke pijlers: de versterking van volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie van de raad. De Wdg biedt de raad instrumenten zoals de rekenkamerfunctie en de actieve informatieplicht. De raad dient het college aan te sturen door middel van kaderstelling. Daarnaast controleert de raad het beleidsproces voortdurend. Het college is verplicht om verantwoording af te leggen aan de raad. De raad heeft dus het heft in handen.

Overigens betekent de overheveling van sommige bestuursbevoegdheden niet dat de raad geen invloed meer heeft op de uitoefening van deze bevoegdheden. Dit punt kan als volgt worden verduidelijkt langs de kaderstellende en controlerende functie van de raad (VNG en BZK, 2002: 11-12):

- o De raad heeft formele instrumenten om beleidskaders te stellen: verordenende en budgettaire bevoegdheden. De raad kan in het dualisme desgewenst gebruikmaken van deze bevoegdheden. De versterking van de kaderstellende functie komt ook tot uiting in de oprichting van de raadsgriffie en het recht op ambtelijke bijstand. De griffieleden ondersteunen de raadsleden bij hun werkzaamheden. De griffie is te vergelijken met een ambtelijk apparaat voor de raad. Griffieleden vallen immers niet onder verantwoordelijkheid van het college. De raad is bevoegd de ambtenaren van de griffie te benoemen en te ontslaan. Desondanks kunnen raadsleden desgewenst via de regeling ambtelijke bijstand gebruikmaken van diensten uit het gehele ambtelijk apparaat.
- o De raad kan het college ter verantwoording roepen, ook als het gaat om de uitoefening van haar bestuursbevoegdheden. Het gebruiken van deze controlebevoegdheid kan allerlei redenen hebben, bijvoorbeeld een beleidsincident dat de nodige media-aandacht krijgt. Het instellen van een actieve informatieplicht bij het college draagt ook bij aan de controlerende functie van de raad. 'Het college moet uit zichzelf, dus zonder dat de raad daarom verzoekt, alle inlichtingen aan de raad geven die deze nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak' (VNG en BZK, 2002: 11-12). Daarmee wordt transparantie gewaarborgd. Het onvolledig informeren van de raad kan negatieve consequenties hebben op het onderlinge vertrouwen tussen de raad en het college. Een vertrouwensbreuk kan onaangename gevolgen hebben voor de portefeuillehouder(s), zoals een motie van wantrouwen. Tot slot heeft de raad in dit verband ook het recht van onderzoek, het recht op interpellatie en het vragenrecht.

## 3.3 Duale bestuursbevoegdheden in Utrecht

In Utrecht heeft de raad op 13 december 2001 unaniem besloten zich aan te sluiten bij het door de regering ingezette beleidsproces van Wdg. De invoering van de Wdg is door een commissie ad hoc uit de raad voorbereid. Hierin zijn alle raadsfracties vertegenwoordigd.

De Nota Dualisering Gemeentebestuur bevat 35 actiepunten die in het kader van de Wdg ter uitvoering zijn vastgesteld. De actiepunten zijn voortgevloeid uit het actiepuntenoverzicht van BZK en VNG. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de verplicht door te voeren punten en verplichte punten waarin de gemeente enige speelruimte heeft. Ook bestond een derde groep niet-verplichte onderwerpen waar de gemeente desgewenst zelf invulling aan kon geven. De commissie heeft ervoor gekozen om eerst de verplichte onderwerpen ter hand te nemen. In tabel 1 zijn de actiepunten uit de Nota Dualisering Gemeentebestuur weergegeven.

Tabel 1: overzicht actiepunten Nota Dualisering Gemeentebestuur

<b>Punt:</b>	<b>Omschrijving actiepunt:</b>	<b>Punt:</b>	<b>Omschrijving actiepunt:</b>
1	Wethouderschap onverenigbaar met raadlidmaatschap	19	Voorzitter raadscommissies kan alleen een raadslid zijn
2	Verbod collegeleden lid te zijn van raadscommissies	20	Overheveling van zeven bestuursbevoegdheden naar het college
3	Invoering van demissionaire wethouder	21	Overheveling veel bestuursbevoegdheden uit medebewindswetgeving naar het college
4	Afzonderlijke eed wethouders	22	Burgemeester wordt als raadsvoorzitter waargenomen door een door de raad aangewezen raadslid
5	Nieuwe regeling nevenfuncties wethouders	23	Burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomst van de collegeonderhandelingen
6	Recht van initiatief	24	Zorgplicht burgemeester voor eenheid collegebeleid
7	Recht van amendement	25	Agenderingsbevoegdheid burgemeester
8	Recht op ambtelijke bijstand	26	Bevoegdheid burgemeester eindvoorstel aan college voor te leggen
9	Mondeling en schriftelijk vragenrecht	27	Zorgplicht burgemeester tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoeren van gemeentelijke besluiten
10	Actieve inlichtingenplicht college	28	Zorgplicht burgemeester samenwerking met andere gemeenten en andere overheden
11	Recht van interpellatie	29	Zorgplicht burgemeester goede behartiging overige gemeentelijke aangelegenheden
12	Afschaffen van afkoelingsperiode bij voornemen wethoudersontslag	30	Zorgplicht burgemeester procedures burgerparticipatie
13	Recht van onderzoek (enquête)	31	Zorgplicht burgemeester zorgvuldige behandeling klachten
14	Invoering gemeentelijke rekenkamerfunctie	32	Plicht burgemeester een burgerjaarverslag uit te brengen
15	Afschaffing van de mogelijkheid van de raad om bij verordening beleidsregels te stellen over de uitoefening van medebewindsbevoegdheden door het college	33	Opstellen instructie griffier en nadere regels over benoeming en ontslag
16	Afschaffing van de mogelijkheid om in verordeningen beroep open te stellen voor de raad tegen collegebesluiten	34	Benoeming raadsgriffier
17	Invoering raadscommissies nieuwe stijl	35	College benoemt voortaan de secretaris
18	Invoering bestuurscommissies nieuwe stijl		

Bron: Nota Dualisering Gemeentebestuur, 2001: 10-16.

Bovenstaande actiepunten vloeien voort uit de Wdg. In de Wdg is de eerste fase van duale bestuursbevoegdheden gerealiseerd. Aan de basis van deze overheveling staat actiepunt 20: overheveling van zeven bestuursbevoegdheden naar het college. Het betreft de volgende bevoegdheden:

- De instelling, afschaffing of verandering van jaarmarkten of gewone marktdagen;
- De verandering van de naam van de gemeente;
- De oprichting onder bepaalde voorwaarden van en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, en andere privaatrechtelijke rechtspersonen;
- De voorbereiding van de civiele verdediging;

- De bevoegdheid om te procederen in kort geding;
- De bevoegdheid tot voeging in strafzaken als bedoeld in artikel 51a van het Wetboek van Strafvordering. Tevens de bevoegdheid om namens de gemeente beroep in te stellen, alsmede schorsing van een aangevochten beslissing of om een voorlopige voorziening terzake te verzoeken.
- De bevoegdheid om regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid regelt ook het benoemen, schorsen en ontslaan van ambtenaren. De bevoegdheid is niet geldend ten aanzien van de raadsgriffie (Nota Dualisering Gemeentebestuur, 2001: 13).

Actiepunt 21 heeft betrekking op de dualisering van medebewindsbevoegdheden: overheveling van veel bestuursbevoegdheden uit medebewindswetgeving naar het college. Dit punt behoort tot de tweede fase van bestuursontvlechting. In Utrecht is men in 2003 begonnen met de overheveling van de medebewindsbevoegdheden. De overheveling is gecoördineerd vanuit Stafbureau Gemeentesecretaris. De juridische afdelingen van alle gemeentelijke diensten zijn benaderd met de opdracht om bestuursgerelateerde onderdelen te wijzigen. Deze wijziging heeft via een opdracht van het Rijk plaatsgevonden. Veel van de medebewindsbevoegdheden waren in Utrecht echter al gemakshalve overgeheveld naar het college. De heer Westers, toenmalig betrokkene vanuit Stafbureau Gemeentesecretaris, zegt hierover: "We kwamen tot de ontdekking dat veel van die bevoegdheden uit medebewind al bij het college lagen. De overige bevoegdheden hebben we zelf via de diensten neer laten leggen bij het college" (Frans Peter Westers, 20 februari 2008). De Wdgm is op 8 maart 2006 officieel in werking getreden. Daarmee is de tweede fase van duale bestuursbevoegdheden voltooid.

De derde fase van bestuursontvlechting betreft de overheveling van autonome grondwettelijke bevoegdheden. De dualiseringsoperatie is echter niet doorgetrokken tot de overheveling van deze bevoegdheden. Daarom bezit de raad ook in Utrecht zijn grondwettelijke bevoegdheden. Het primaat van de politiek over de raad is daarmee gewaarborgd.

Naast de formele regelgeving die de dualisering van het gemeentebestuur moet bewerkstelligen, zijn ook veranderingen in de werkwijze nodig om dualisering tot stand te brengen. Na de invoering van de Wdg heeft gemeente Utrecht een ambtelijke projectgroep ingesteld om de operatie in goede banen te laten leiden. De ambtelijke projectgroep dualisering heeft voorstellen gedaan over concrete veranderingen en hieruit voortvloeiende implementatie.

### 3.4 Conclusie

De Wdg houdt in dat taken en bevoegdheden ten aanzien van het bestuur van de raad naar het college worden overgeheveld. Deze belangrijke pijler draagt bij aan de ontvlechting van de bevoegdheden tussen de raad en het college. Bestuursbevoegdheden vinden hun oorsprong in de Gemeentewet, verschillende medebewindswetten en de Grondwet. De drie bronnen impliceren tevens het invoeringstraject. In de eerste fase van dualisering zijn de bevoegdheden uit de Gemeentewet overgeheveld. Vervolgens zijn in fase twee verschillende medebewindsbevoegdheden overgeheveld. De derde fase, overheveling van grondwettelijke bevoegdheden, heeft uiteindelijk geen doorgang kunnen vinden. De dualisering van bestuursbevoegdheden betekent in de praktijk dus de overheveling van bevoegdheden uit de Gemeentewet en medebewindswetten.

Ook in Utrecht zijn de bevoegdheden op basis van de Gemeentewet overgeheveld naar het college. Dit is in 2002 gebeurd in het kader van de Wdg. De overgeheveldde bevoegdheden komen overeen met de verplichtingen uit de Wdg. Ter aanvulling is in Utrecht de bevoegdheid om de naam van de gemeente te veranderen ook overgeheveld naar het college. De overheveling van medebewindsbevoegdheden is in Utrecht vanaf 2003 in gang gezet. Via de gemeentelijke diensten zijn de betreffende bevoegdheden per onderdeel neergelegd bij het college. Veel medebewindsbevoegdheden lagen echter al bij het college. Hiermee is de dualisering van bestuursbevoegdheden afgerond.

## 4. Jaarplananalyse

De principaal-agenttheorie kenmerkt zich door de asymmetrische informatievoorziening tussen twee (of meer) partijen. Ambtenaren hebben volgens deze notie een informatievoorsprong ten opzichte van collegeleden. Het college is echter bevoegd om het ambtelijk apparaat te besturen. Beide actoren hebben dus originele mogelijkheden om het gedrag van elkaar te beïnvloeden. Dit vraagstuk doet de aandacht richten naar de vormgeving van ruilrelaties tussen twee (of meer) partijen. Volgens de principaal-agenttheorie verwachten zowel het college als het ambtelijk apparaat een voordeel opdat de ruil kan plaatsvinden. De ruil houdt in dat ambtenaren (opdrachtnemers) invulling en uitvoering geven aan het beleid van de bestuurders (opdrachtgevers). Ambtenaren ontvangen hiervoor een materiële en immateriële beloning.

De vraag is hoe het contract tussen het ambtelijk apparaat en het college kan worden gespecificeerd op een manier dat ambtenaren optimaal worden gemotiveerd om in het belang van het college te handelen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen ex ante en ex post informatie-asymmetrie. Wanneer het jaarplan als onderdeel van het contract wordt geanalyseerd, kan louter sprake zijn van ex ante informatie-asymmetrie. Ex post informatie-asymmetrie duidt namelijk op de situatie nadat het contract is afgesloten. Het contract wordt afgesloten middels goedkeuring van het college. De jaarplananalyse is dus gericht op de situatie voordat het contract is afgesloten. Verborgen karakteristieken ten aanzien van het jaarplan kunnen leiden tot averechtse selectie bij de opdrachtgever. Akerlof heeft deze situatie in 1970 verduidelijkt met het voorbeeld van de automarkt (zie paragraaf 2.1).

Het jaarplan is een vast document uit de Utrechtse planning- en controlcyclus. Hierin worden afspraken gemaakt tussen diensten en het college. De afspraken uit het jaarplan dienen zodanig te worden gespecificeerd dat ambtenaren optimaal worden gemotiveerd om in het belang van het college te handelen. De specificatie van het jaarplan dient te geschieden volgens bepaalde formats die verder in dit hoofdstuk aan de orde zullen komen.

### 4.1 Utrechtse planning en control

De raad en het college zijn de twee centrale politieke organen binnen de gemeente. De raad stelt de kaders vast en controleert. Het college voert uit en legt verantwoording af. Het college is opdrachtnemer van de raad en legt daarom periodiek verantwoording af aan de raad. In Utrecht is deze cyclus vastgelegd in financiële en controle verordeningen. Het afleggen van verantwoording over de gemeentelijke werkzaamheden gebeurt elk jaar op vaste momenten in een vast ritme. Dit ritme wordt de 'planning- en controlcyclus' genoemd.

De raad en het college maken afspraken over wat er in het komende jaar gaat gebeuren. Deze afspraken komen in de 'programmabegroting'. Dit is een stuk voor de raad, want hiermee kan de raad zijn controlerende taak uitoefenen. Het college dient te handelen op basis van de afgesproken programmabegroting. In deze begroting wordt aandacht besteed aan beleidsdoelstellingen, -prestaties en -kosten. Omdat de afspraken per onderwerp (ofwel programma) zijn samengevoegd, wordt de begroting de programmabegroting genoemd (Goedvolk, 2005: 49).

Na afloop van het jaar moet het college verantwoording afleggen aan de raad. De afspraken uit de programmabegroting komen dan aan de orde. De rapportage die hiervoor door het college wordt opgesteld, wordt de 'verantwoording' genoemd. In de verantwoording wordt dezelfde structuur gehanteerd als in de programmabegroting, wederom beleidsdoelstellingen, -prestaties en -kosten. Tussen het vaststellen van de programmabegroting en de verantwoording door de raad zit anderhalf jaar (Goedvolk, 2005: 5-6).

De uitwerking van de begroting op dienstniveau wordt het jaarplan genoemd. Iedere dienst stelt een jaarplan op en brengt deze tot uitvoering. In het jaarplan geven de diensten aan hoe ze de afspraken uit de programmabegroting zullen gaan uitvoeren. Deze afspraken hebben betrekking op de producten die de dienst gaat leveren en op de bedrijfsvoering. In de begroting is al besloten hoeveel geld uitgegeven mag worden aan de producten. Deze informatie komt te staan in de productenraming. De raming is een overzicht van alle producten en de daarop geraamde lasten en baten voor het

komende jaar. De productenraming is dus een stuk voor het college, niet voor de raad. Want de productenraming is net zoals het jaarplan op productenniveau. Het college dient de productenraming in de praktijk te brengen. De wijze waarop dit moet gebeuren staat beschreven in het jaarplan (Goedvolk, 2005: 8). Het jaarplan, dat wordt vastgesteld door het college, kan daarom worden gezien als 'contract' tussen het college en de betreffende dienst. In dat plan worden afspraken gemaakt over de te leveren producten. Ook het jaarplan is gestructureerd langs beleidsdoelstellingen, prestaties en kosten.

In het jaarplan zijn de plannen geconcretiseerd in de vorm van producten. De producten zijn gebaseerd op de programma's uit de programmabegroting. Verschillende diensten kunnen tegelijkertijd aan een programma werken, maar bij een product is dat niet mogelijk. Producten zijn toegewezen aan een dienst en vastgelegd in het jaarplan.

Ter navolging van het jaarplan verschijnt halverwege het jaar (rond juni) de managementrapportage (marap). In de marap rapporteren diensten tussentijds hoe het is gesteld met de uitvoering van de afspraken uit het jaarplan. Ook de marap is op productniveau, want het is gebaseerd op het jaarplan.

In de dienstverantwoording verantwoorden de diensten zich uiteindelijk aan het college over de uitvoering van het jaarplan. Dit stuk wordt gebruikt bij de opstelling van de verantwoording: het verantwoordingsdocument van de gemeente als geheel.

## 4.2 Format Jaarplan

Het Rijk stelt bepaalde voorschriften over de opstelling van het jaarplan. Deze voorschriften zijn door de sector Financiën vertaald naar de Utrechtse praktijk. Hiervoor is een format jaarplan opgesteld. Alle gemeentelijke diensten dienen aan de hand van deze format een jaarlijks plan op te stellen. De format wordt gestroomlijnd langs de vaste onderdelen beleidsdoelstellingen, -prestaties, -kosten en de bedrijfsvoering.

### 4.2.1 Beleidsdoelstellingen

In dit onderdeel staat de vraag 'Wat willen we bereiken?' centraal. Allereerst dient de beoogde effectdoelstelling uit het programma waar het product een bijdrage aan levert te worden weergegeven. Hierin moet aandacht worden geschonken aan effectindicatoren. De bedoeling is dat deze indicatoren in tabelvorm worden weergegeven. Eerst dienen de indicatoren uit de programmatekst te worden overgenomen. Nieuwe indicatoren moeten worden gemarkeerd. De indicatoren dienen volgens het SMART-principe (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) te worden gedefinieerd. Tussen de beoogde maatschappelijke effecten in de stad en de te realiseren producten wordt een plausibele relatie verondersteld. De aanname is dat gemeentelijke prestaties bijdragen aan de gewenste ontwikkelingen. Deze relatie kan niet altijd aantoonbaar worden weergegeven. Vaker is er geen eenduidige relatie en kan alleen de gedachtegang worden uiteengezet. Door middel van indirecte gegevens wordt de logica van de relatie tussen prestatie en effect plausibel gemaakt. Ook deze gedachtegang kan in dit tekstblok aan bod komen (Format Productblad Jaarplan, 2007: 1).

### 4.2.2 Beleidsprestaties

De vraag die in dit onderdeel centraal staat is 'Wat gaan we daarvoor doen?'. Daarin komt de uitwerking van alle producten aan bod. Het stuk begint met de bedoelingen van het product. Vragen als 'Waar gaat het over?', 'Binnen welke beleidskaders wordt het gerealiseerd?' en 'Over welk probleem gaat het?' krijgen antwoord. Daarna dient aandacht te worden geschonken aan de kwaliteitseisen. Er komen vragen aan de orde als 'Welke kwaliteitseisen worden gesteld aan het product', 'Hoe worden die getoetst?' en 'Wanneer worden die getoetst?'. Ook een belangrijk aspect is de relatie met de indicatoren in de prestatiedoelstellingen uit de programmatekst (Format Productblad Jaarplan, 2007: 1).

### 4.2.3 Beleidskosten

In dit onderdeel gaat het om een weergave van de geraamde kosten. In tabelvorm dient aandacht te worden besteed aan de lasten, baten, reserves enzovoorts.

Verder kunnen drie deelaspecten van belang zijn: (1) financiële toelichting, (2) wijkgericht werken en (3) grote steden beleid. In de financiële toelichting is het verplicht om de taakstellingen te verwerken. De toelichting op afwijkingen dient nauwkeurig in kaart te worden gebracht. Wijkgericht werken heeft

zoals de naam suggereert betrekking op specifieke wijkgerichte producten. Per wijk kunnen verschillende accenten worden gelegd in kwaliteit, intensiteit of kwantiteit. Het derde deelaspect heeft te maken met de subsidies die in het kader van de grote steden beleid worden verstrekt. In dat geval dienen bepaalde specifieke indicatoren te worden aangegeven in het plan, anders kan het Rijk beslissen om de betreffende subsidie niet toe te kennen (Format Productblad Jaarplan, 2007: 2-3).

#### 4.2.4 Bedrijfsvoering

Onder bedrijfsvoering vallen twee belangrijke thema's. De twee thema's bevatten verschillende indicatoren waaraan gemeentebreed sturing gegeven dient te worden. De thema's, onderwerpen en bijbehorende indicatoren zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2: Indicatoren bedrijfsvoering

Thema:	Onderwerp(en):	Indicator(en)
GOING CONCERN	Personeel	capaciteitsinzet, ziekteverzuim, uitstroom, werknemerstevredenheid, resultaatgericht werken, managementontwikkeling, leerwerk- en stageplaatsen, stimuleren arbeidsparticipatie, speciale doelgroepen;
	Financiën	financieel beheer, begrotingsrealisatie, bedrijfsreserves en financiële risico's;
	Informatievoorziening	beschikbaarheid ICT;
	Juridische zaken	risicomanagement, juridische KZ en control;
INNOVATIE	Daadkrachtiger sturen	kwaliteit ondersteuning sturing;
	Betere dienstverlening	servicenormen, innovatie met ICT, documentaire informatievoorziening, werkprocessen verbeteren, klanttevredenheid, aansluitend HRM-beleid;

Bron: Instructies bedrijfsvoering voor jaarplannen, 2007: 1-3.

Going concern houdt in dat de concerndirectie binnen de kaders van het college sturing geeft aan de gemeentelijke bedrijfsvoering. De concerndirectie dient daarvoor de gemeentelijke kaders te verbijzonderen naar dienstspecifieke kaders. De diensten blijven verantwoordelijk voor het realiseren van de dienstspecifieke kaders. Sturing door de concerndirectie kan globaal zijn, minder globaal of niet globaal. In het laatste geval schrijft de concerndirectie de uitvoering voor. De concerndirectie dient de voortgang wel te monitoren en te toetsen (Instructies bedrijfsvoering voor jaarplannen, 2007: 3-4).

### 4.3 Toetsingskader

Om de jaarplannen te kunnen analyseren is een toetsingskader vereist. Dit toetsingskader is opgesteld met het oog op de bestudering van de koppeling tussen beleidsdoelstellingen, -prestaties en -kosten. Het kader bestaat uit criteria die zijn ondergebracht in vier fasen. De koppeling is onderzoekbaar gemaakt door per criteria een verband te leggen tussen doelstellingen, prestaties of kosten. De duidelijkheid van de koppeling is daarom afhankelijk van de mate waarin de verbanden optimaal zijn opgenomen in de jaarplannen. Hoe sterker de verbanden, des te duidelijker de koppeling tussen beleidsdoelstellingen, -prestaties en -kosten.

Het kader is naast de gemeentelijke format van Utrecht medegeïnspireerd door de rijksbrede VBTB-operatie (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording). De VBTB, ingezet door de rijksoverheid, is een nieuwe wijze van begroten en verantwoorden. Het toetsingskader bestaat uit vier fasen waarin toetsingsnormen en -schalen zijn opgenomen.

#### FASE A

Deze fase richt zich op de aanwezigheid van inhoudelijke elementen uit het jaarplan. Onderstaand is aangegeven waaruit een product in ieder geval moet bestaan.

<b>1. Effectdoelstellingen</b>
<b>Norm:</b> per product dienen één of meer doelstellingen te worden weergegeven die zijn gebaseerd op een effectdoelstelling uit de programmabegroting

<p><b>Toetsingsschalen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>ZEER GOED:</b> alle producten bevatten één of meer doelstellingen die zijn gebaseerd op een effectdoelstelling uit de programmabegroting;</li> <li>- <b>GOED:</b> 75% tot 99% van alle producten bevat één of meer doelstellingen die zijn gebaseerd op een effectdoelstelling uit de programmabegroting;</li> <li>- <b>VOLDOENDE:</b> 50% tot 74% van alle producten bevat één of meer doelstellingen die zijn gebaseerd op een effectdoelstelling uit de programmabegroting;</li> <li>- <b>MATIG:</b> 25% tot 49% van alle producten bevat één of meer doelstellingen die zijn gebaseerd op een effectdoelstelling uit de programmabegroting;</li> <li>- <b>SLECHT:</b> 1% tot 24% van alle producten bevat één of meer doelstellingen die zijn gebaseerd op een effectdoelstelling uit de programmabegroting;</li> <li>- <b>ZEER SLECHT:</b> geen van de producten bevat één of meer doelstellingen die zijn gebaseerd op een effectdoelstelling uit de programmabegroting.</li> </ul>
<p><b>2. Effectindicatoren</b></p>
<p><b>Norm:</b> per effectdoelstelling dienen één of meer effectindicatoren te zijn opgenomen.</p>
<p><b>Toetsingsschalen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>ZEER GOED:</b> alle effectdoelstellingen bevatten één of meer effectindicatoren;</li> <li>- <b>GOED:</b> 75% tot 99% van alle effectdoelstellingen bevat één of meer effectindicatoren;</li> <li>- <b>VOLDOENDE:</b> 50% tot 74% van alle effectdoelstellingen bevat één of meer effectindicatoren;</li> <li>- <b>MATIG:</b> 25% tot 49% van alle effectdoelstellingen bevat één of meer effectindicatoren;</li> <li>- <b>SLECHT:</b> 1% tot 24% van alle effectdoelstellingen bevat één of meer effectindicatoren;</li> <li>- <b>ZEER SLECHT:</b> geen van de effectdoelstellingen bevat één of meer effectindicatoren.</li> </ul>
<p><b>3. Prestaties</b></p>
<p><b>Norm:</b> iedere effectdoelstelling dient te worden vervolgd met een prestatiebeschrijving die zijn gebaseerd op een prestatiedoelstelling uit de programmabegroting.</p>
<p><b>Toetsingsschalen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>ZEER GOED:</b> alle effectdoelstellingen bevatten een prestatiebeschrijving die is gebaseerd op een prestatiedoelstelling uit de programmabegroting;</li> <li>- <b>GOED:</b> 75% tot 99% van alle effectdoelstellingen bevat een prestatiebeschrijving die is gebaseerd op een prestatiedoelstelling uit de programmabegroting;</li> <li>- <b>VOLDOENDE:</b> 50% tot 74% van alle effectdoelstellingen bevat een prestatiebeschrijving die is gebaseerd op een prestatiedoelstelling uit de programmabegroting;</li> <li>- <b>MATIG:</b> 25% tot 49% van alle effectdoelstellingen bevat een prestatiebeschrijving die is gebaseerd op een prestatiedoelstelling uit de programmabegroting.</li> <li>- <b>SLECHT:</b> 1% tot 24% van alle effectdoelstellingen bevat een prestatiebeschrijving die is gebaseerd op een prestatiedoelstelling uit de programmabegroting;</li> <li>- <b>ZEER SLECHT:</b> geen van de effectdoelstellingen bevat een prestatiebeschrijving die is gebaseerd op een prestatiedoelstelling uit de programmabegroting.</li> </ul>
<p><b>4. Prestatie-indicatoren</b></p>
<p><b>Norm:</b> per prestatiebeschrijving dienen één of meer prestatie-indicatoren te zijn opgenomen.</p>
<p><b>Toetsingsschalen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>ZEER GOED:</b> alle prestatiebeschrijvingen bevatten één of meer prestatie-indicatoren;</li> <li>- <b>GOED:</b> 75% tot 99% van de prestatiebeschrijvingen bevat één of meer prestatie-indicatoren;</li> <li>- <b>VOLDOENDE:</b> 50% tot 74% van de prestatiebeschrijvingen bevat één of meer prestatie-indicatoren;</li> <li>- <b>MATIG:</b> 25% tot 49% van de prestatiebeschrijvingen bevat één of meer prestatie-indicatoren;</li> <li>- <b>SLECHT:</b> 1% tot 24% van de prestatiebeschrijvingen bevat één of meer prestatie-indicatoren;</li> <li>- <b>ZEER SLECHT:</b> geen van de prestatiebeschrijvingen bevat één of meer prestatie-indicatoren.</li> </ul>
<p><b>5. Kwaliteitseisen</b></p>
<p><b>Norm:</b> iedere prestatiebeschrijvingen dient informatie ten aanzien van kwaliteitseisen te bevatten.</p>



<p><b>Toetsingsschalen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>ZEER GOED:</b> alle prestatiebeschrijvingen bevatten informatie ten aanzien van kwaliteitseisen;</li> <li>- <b>GOED:</b> 75% tot 99% van alle prestatiebeschrijvingen bevat informatie ten aanzien van kwaliteitseisen;</li> <li>- <b>VOLDOENDE:</b> 50% tot 74% van alle prestatiebeschrijvingen bevat informatie ten aanzien van kwaliteitseisen;</li> <li>- <b>MATIG:</b> 25% tot 49% van alle prestatiebeschrijvingen bevat informatie ten aanzien van kwaliteitseisen;</li> <li>- <b>SLECHT:</b> 1% tot 24% van alle prestatiebeschrijvingen bevat informatie ten aanzien van kwaliteitseisen;</li> <li>- <b>ZEER SLECHT:</b> geen van de prestatiebeschrijvingen bevat informatie ten aanzien van kwaliteitseisen.</li> </ul>
<p><b>6. Externe factoren</b></p>
<p><b>Norm:</b> het jaarplan dient informatie te bevatten ten aanzien van externe factoren die invloed (kunnen) hebben op de bereiking van producten.</p>
<p><b>Toetsingsschalen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>GOED:</b> het jaarplan bevat informatie ten aanzien van externe factoren die invloed (kunnen) hebben op de bereiking van producten;</li> <li>- <b>SLECHT:</b> het jaarplan bevat geen informatie ten aanzien van externe factoren die invloed (kunnen) hebben op de bereiking van producten.</li> </ul>
<p><b>7. Neveneffecten</b></p>
<p><b>Norm:</b> Alle producten dienen informatie te bevatten ten aanzien van (mogelijke) neveneffecten.</p>
<p><b>Toetsingsschalen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>ZEER GOED:</b> alle producten bevatten informatie ten aanzien van (mogelijke) neveneffecten;</li> <li>- <b>GOED:</b> 75% tot 99% van alle producten bevat informatie ten aanzien van (mogelijke) neveneffecten;</li> <li>- <b>VOLDOENDE:</b> 50% tot 74% van alle producten bevat informatie ten aanzien van (mogelijke) neveneffecten;</li> <li>- <b>MATIG:</b> 25% tot 49% van alle producten bevat informatie ten aanzien van (mogelijke) neveneffecten;</li> <li>- <b>SLECHT:</b> 1% tot 24% van alle producten bevat informatie ten aanzien van (mogelijke) neveneffecten;</li> <li>- <b>ZEER SLECHT:</b> geen van de producten bevat informatie ten aanzien van (mogelijke) neveneffecten.</li> </ul>
<p><b>8. Budgettaire gevolgen</b></p>
<p><b>Norm:</b> iedere prestatiebeschrijving dient gevolgd te worden met een paragraaf budgettaire gevolgen waarin lasten, baten, saldo lasten en baten, toevoeging reserves, onttrekking reserves en saldo na mutaties reserves zijn weergegeven.</p>
<p><b>Toetsingsschalen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>ZEER GOED:</b> alle prestatiebeschrijvingen zijn vervolgd met een paragraaf budgettaire gevolgen waarin lasten, baten, saldo lasten en baten, toevoeging reserves, onttrekking reserves en saldo na mutaties reserves zijn weergegeven;</li> <li>- <b>GOED:</b> 75% tot 100% van alle prestatiebeschrijvingen is vervolgd met een paragraaf budgettaire gevolgen waarin lasten, baten, saldo lasten en baten, toevoeging reserves, onttrekking reserves en saldo na mutaties reserves zijn weergegeven;</li> <li>- <b>VOLDOENDE:</b> 50% tot 74% van alle prestatiebeschrijvingen is vervolgd met een paragraaf budgettaire gevolgen waarin lasten, baten, saldo lasten en baten, toevoeging reserves, onttrekking reserves en saldo na mutaties reserves zijn weergegeven;</li> <li>- <b>MATIG:</b> 25% tot 49% van alle prestatiebeschrijvingen is vervolgd met een paragraaf budgettaire gevolgen waarin lasten, baten, saldo lasten en baten, toevoeging reserves, onttrekking reserves en saldo na mutaties reserves zijn weergegeven;</li> <li>- <b>SLECHT:</b> 1% tot 24% van alle prestatiebeschrijvingen is vervolgd met een paragraaf budgettaire gevolgen waarin lasten, baten, saldo lasten en baten, toevoeging reserves, onttrekking reserves en saldo na mutaties reserves zijn weergegeven;</li> <li>- <b>ZEER SLECHT:</b> geen van de prestatiebeschrijvingen is vervolgd met een paragraaf budgettaire gevolgen waarin lasten, baten, saldo lasten en baten, toevoeging reserves, onttrekking reserves en saldo na mutaties reserves zijn weergegeven.</li> </ul>

### **FASE B**

Deze stap heeft betrekking op de inhoudelijke kwaliteit van effectdoelstellingen. Per element wordt bekeken of de doelstelling voldoet aan onderstaande criteria.



<b>1. Meetbaarheid</b>
<b>Norm:</b> alle effectdoelstellingen dienen in kwantificeerbare grootheden te zijn gedefinieerd.
<b>Toetsingsschalen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>ZEER GOED:</b> Alle effectdoelstellingen zijn gedefinieerd in één of meer kwantificeerbare grootheden;</li> <li>- <b>GOED:</b> 75% tot 99% van de effectdoelstellingen is gedefinieerd in één of meer kwantificeerbare grootheden;</li> <li>- <b>VOLDOENDE:</b> 50% tot 74% van de effectdoelstellingen is gedefinieerd in één of meer kwantificeerbare grootheden;</li> <li>- <b>MATIG:</b> 25% tot 49% van de effectdoelstellingen is gedefinieerd in één of meer kwantificeerbare grootheden;</li> <li>- <b>SLECHT:</b> 1% tot 24% van de effectdoelstellingen is gedefinieerd in één of meer kwantificeerbare grootheden;</li> <li>- <b>ZEER SLECHT:</b> geen van de effectdoelstellingen is gedefinieerd in één of meer kwantificeerbare grootheden.</li> </ul>
<b>2. Tijdgebondenheid</b>
<b>Norm:</b> bij alle effectdoelstellingen moet aangegeven worden wanneer het effect moet zijn bereikt.
<b>Toetsingsschalen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>ZEER GOED:</b> Bij alle effectdoelstellingen is aangegeven wanneer het effect moet zijn bereikt;</li> <li>- <b>GOED:</b> bij 75% tot 99% van de effectdoelstellingen is aangegeven wanneer het effect moet zijn bereikt;</li> <li>- <b>VOLDOENDE:</b> bij 50% tot 74% van de effectdoelstellingen is aangegeven wanneer het effect moet zijn bereikt;</li> <li>- <b>MATIG:</b> bij 25% tot 49% van de effectdoelstellingen is aangegeven wanneer het effect moet zijn bereikt;</li> <li>- <b>SLECHT:</b> bij 1% tot 24% van de effectdoelstellingen is aangegeven wanneer het effect moet zijn bereikt;</li> <li>- <b>ZEER SLECHT:</b> bij geen van de effectdoelstellingen is aangegeven wanneer het effect moet zijn bereikt.</li> </ul>
<b>3. Doelgroep</b>
<b>Norm:</b> bij ieder product dient minimaal één doelgroep te worden genoemd.
<b>Toetsingsschalen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>ZEER GOED:</b> Bij alle producten is minimaal één doelgroep genoemd;</li> <li>- <b>GOED:</b> bij 75% tot 99% van de producten is minimaal één doelgroep genoemd;</li> <li>- <b>VOLDOENDE:</b> bij 50% tot 74% van de producten is minimaal één doelgroep genoemd;</li> <li>- <b>MATIG:</b> bij 25% tot 49% van de producten is minimaal één doelgroep genoemd;</li> <li>- <b>SLECHT:</b> bij 1% tot 24% van de producten is minimaal één doelgroep genoemd;</li> <li>- <b>ZEER SLECHT:</b> bij geen van de producten is minimaal één doelgroep genoemd.</li> </ul>
<b>4. Stuurbaarheid</b>
<b>Norm:</b> Alle producten dienen minstens een verbetering te beogen en geven de veronderstelde plausibele relatie tussen prestatie en doelstelling weer.
<b>Toetsingsschalen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>ZEER GOED:</b> Alle producten beogen minstens een verbetering en geven de veronderstelde plausibele relatie weer;</li> <li>- <b>GOED:</b> 75% tot 99% van de producten beogen minstens een verbetering en geven de veronderstelde plausibele relatie weer;</li> <li>- <b>VOLDOENDE:</b> 50% tot 74% van de producten beogen minstens een verbetering en geven de veronderstelde plausibele relatie weer;</li> <li>- <b>MATIG:</b> 25% tot 49% van de producten beogen minstens een verbetering en geven de veronderstelde plausibele relatie weer;</li> <li>- <b>SLECHT:</b> 1% tot 24% van de producten beogen minstens een verbetering en geven de veronderstelde plausibele relatie weer;</li> <li>- <b>ZEER SLECHT:</b> geen van de producten beogen minstens een verbetering en geven de veronderstelde plausibele relatie weer.</li> </ul>
<b>5. Financiële Inpasbaarheid</b>
<b>Norm:</b> de geraamde productkosten dienen overeen te komen met de totale baten en lasten uit de programmabegroting.

**Toetsingsschalen:**

- **GOED:** De totale geraamde productkosten komen precies overeen met de totale baten en lasten uit de programmabegroting;
- **NEUTRAAL:** de totale geraamde productkosten blijven onder de totale baten en lasten uit de programmabegroting.
- **SLECHT:** de totale geraamde productkosten overstijgen de totale baten en lasten uit de programmabegroting.

**FASE C**

Deze stap richt zich op de inhoudelijke kwaliteit van prestatiedoelstellingen. Goede prestatiegegevens spelen een rol bij het alloceren van middelen, het aansturen van beleids- en/of bedrijfsvoeringsprocessen en het afleggen van verantwoording. Bovendien prikkelen goede prestatiegegevens tot doelmatig en doeltreffend handelen. De kwaliteit wordt geanalyseerd via onderstaande criteria.

**1. Meetbaarheid**

**Norm:** Alle prestatie-indicatoren dienen in kwantificeerbare grootheden te zijn gedefinieerd.

**Toetsingsschalen:**

- **ZEER GOED:** Alle prestatie-indicatoren zijn in kwantificeerbare grootheden gedefinieerd;
- **GOED:** 75% tot 99% van de prestatie-indicatoren is in kwantificeerbare grootheden gedefinieerd;
- **VOLDOENDE:** 50% tot 74% van de prestatie-indicatoren is in kwantificeerbare grootheden gedefinieerd;
- **MATIG:** 25% tot 49% van de prestatie-indicatoren is in kwantificeerbare grootheden gedefinieerd;
- **SLECHT:** 1% tot 24% van de prestatie-indicatoren is in kwantificeerbare grootheden gedefinieerd;
- **ZEER SLECHT:** geen van de prestatie-indicatoren is in kwantificeerbare grootheden gedefinieerd.

**2. Tijdgebondenheid**

**Norm:** Alle prestatie-indicatoren moeten aangeven wanneer de prestatie(s) moet(en) worden geleverd.

**Toetsingsschalen:**

- **ZEER GOED:** Alle prestatie-indicatoren geven aan wanneer de prestatie(s) moet(en) worden geleverd;
- **GOED:** 75% tot 99% van de prestatie-indicatoren geeft aan wanneer de prestatie(s) moet(en) worden geleverd;
- **VOLDOENDE:** 50% tot 74% van de prestatie-indicatoren geeft aan wanneer de prestatie(s) moet(en) worden geleverd;
- **MATIG:** 25% tot 49% van de prestatie-indicatoren geeft aan wanneer de prestatie(s) moet(en) worden geleverd;
- **SLECHT:** 1% tot 24% van de prestatie-indicatoren geeft aan wanneer de prestatie(s) moet(en) worden geleverd;
- **ZEER SLECHT:** geen van de prestatie-indicatoren geeft aan wanneer de prestatie(s) moet(en) worden geleverd.

**3. Ambitieniveau<sup>6</sup>**

**Norm:** prestatie-indicatoren dienen minstens een verbetering te beogen voor de eerstvolgende periode.

**Toetsingsschalen:**

- **ZEER GOED:** Alle prestatie-indicatoren beogen minstens een verbetering voor de eerstvolgende periode;
- **GOED:** 75% tot 99% van de prestatie-indicatoren beoogt minstens een verbetering voor de eerstvolgende periode;
- **VOLDOENDE:** 50% tot 74% van de prestatie-indicatoren beoogt minstens een verbetering voor de eerstvolgende periode;
- **MATIG:** 25% tot 49% van de prestatie-indicatoren beoogt minstens een verbetering voor de eerstvolgende periode;
- **SLECHT:** 1% tot 24% van de prestatie-indicatoren beoogt minstens een verbetering voor de eerstvolgende periode.
- **ZEER SLECHT:** geen van de prestatie-indicatoren beoogt minstens een verbetering voor de eerstvolgende periode.

<sup>6</sup> Verbetering is alleen mogelijk indien de ideale situatie niet volledig is gerealiseerd. Bij sociaal-maatschappelijke vraagstukken wordt de ideale situatie doorgaans niet volledig gerealiseerd.

<b>4. Volledigheid</b>
<b>Norm:</b> Alle prestaties dienen te worden gekoppeld aan producten.
<b>Toetsingsschalen:</b>
- <b>ZEER GOED:</b> Alle prestaties zijn gekoppeld aan een product;
- <b>GOED:</b> 75% tot 99% van alle prestaties is gekoppeld aan een product;
- <b>VOLDOENDE:</b> 50% tot 74% van alle prestaties is gekoppeld aan een product;
- <b>MATIG:</b> 25% tot 49% van alle prestaties is gekoppeld aan een product;
- <b>SLECHT:</b> 1% tot 24% van alle prestaties is gekoppeld aan een product;
- <b>ZEER SLECHT:</b> geen van de prestaties is gekoppeld aan een product.

### **FASE D**

De laatste fase heeft betrekking op de bedrijfsvoering. In de bedrijfsvoering staan de thema's 'going concern' en 'innovatie' centraal. Onderstaande vragen analyseren de inhoud van de bedrijfsvoering.

<b>1. Capaciteitsinzet</b>
<b>Norm:</b> het aantal verwachte fte's, verdeeld over de salarisschalen, dient te zijn weergegeven.
<b>Toetsingsschalen:</b>
- <b>GOED:</b> het aantal verwachte fte's, verdeeld over de salarisschalen, is weergegeven;
- <b>MATIG:</b> het aantal verwachte fte's, niet verdeeld over de salarisschalen, is weergegeven;
- <b>SLECHT:</b> het aantal verwachte fte's is niet weergegeven.
<b>2. Resultaatgericht werken<sup>7</sup></b>
<b>Norm:</b> het verwachte percentage medewerkers dat een beoordelingsgesprek moet voeren dient te worden weergegeven.
<b>Toetsingsschalen:</b>
- <b>ZEER GOED:</b> Alle medewerkers dienen een beoordelingsgesprek te voeren;
- <b>GOED:</b> 80% tot 99% van de medewerkers dient een beoordelingsgesprek te voeren;
- <b>MATIG:</b> 60% tot 79% van de medewerkers dient een beoordelingsgesprek te voeren;
- <b>MATIG:</b> 40% tot 59% van de medewerkers dient een beoordelingsgesprek te voeren;
- <b>MATIG:</b> 20% tot 39% van de medewerkers dient een beoordelingsgesprek te voeren;
- <b>SLECHT:</b> 1% tot 19% van de medewerkers dient een beoordelingsgesprek te voeren;
- <b>ZEER SLECHT:</b> geen van de medewerkers dient een beoordelingsgesprek te voeren.
<b>3. Jongereninstroom</b>
<b>Norm:</b> Het verwachte aandeel jonge personeelsleden (tot 30 jaar) ten opzichte van eind 2006 dient te worden weergegeven.
<b>Toetsingsschalen:</b>
- <b>GOED:</b> Het aandeel jonge personeelsleden dient een groei te laten zien ten opzichte van eind 2006;
- <b>NEUTRAAL:</b> het aandeel jonge personeelsleden dient gelijk te blijven ten opzichte van eind 2006;
- <b>SLECHT:</b> het aandeel jonge personeelsleden dient een daling te laten zien ten opzichte van eind 2006.
<b>4. Risicomanagement</b>
<b>Norm:</b> er moet een overkoepelend beeld worden gegeven van binnen de dienst aan de orde zijnde concrete risico's.
<b>Toetsingsschalen:</b>
- <b>GOED:</b> er wordt een overkoepelend beeld nagestreefd van binnen de dienst aan de orde zijnde concrete risico's;
- <b>SLECHT:</b> er wordt geen beeld nagestreefd van binnen de dienst aan de orde zijnde concrete risico's.
<b>5. Informatievoorziening</b>
<b>Norm:</b> alle bedrijfsprocessen dienen gecheckt te worden aan de hand van de gemeentelijke checklist 'documentaire informatievoorziening'.
<b>Toetsingsschalen:</b>
- <b>ZEER GOED:</b> Alle bedrijfsprocessen dienen gecheckt te zijn aan de hand van de gemeentelijke checklist 'documentaire informatievoorziening';
- <b>GOED:</b> 75% tot 99% van alle bedrijfsprocessen zijn gecheckt aan de hand van de gemeentelijke

<sup>7</sup> In beoordelingsgesprekken is het functioneren gekoppeld aan de behaalde (persoonlijke) doelen.

checklist 'documentaire informatievoorziening';

- **VOLDOENDE:** 50% tot 74% van alle bedrijfsprocessen zijn gecheckt aan de hand van de gemeentelijke checklist 'documentaire informatievoorziening';
- **MATIG:** 25% tot 49% van alle bedrijfsprocessen zijn gecheckt aan de hand van de gemeentelijke checklist 'documentaire informatievoorziening';
- **SLECHT:** 1% tot 24% van alle bedrijfsprocessen zijn gecheckt aan de hand van de gemeentelijke checklist 'documentaire informatievoorziening';
- **ZEER SLECHT:** geen van de bedrijfsprocessen zijn gecheckt aan de hand van de gemeentelijke checklist 'documentaire informatievoorziening'.

#### 6. Interne doorstroming

**Norm:** Het percentage intern vervulde vacatures dient meer dan 30% te zijn.

#### Toetsingsschalen:

- **ZEER GOED:** Het percentage intern vervulde vacatures dient 60% tot 100% te zijn;
- **GOED:** Het percentage intern vervulde vacatures dient 40% tot 59% te zijn;
- **VOLDOENDE:** Het percentage intern vervulde vacatures dient 30% tot 39% te zijn;
- **MATIG:** Het percentage intern vervulde vacatures dient 20% tot 29% te zijn;
- **SLECHT:** Het percentage intern vervulde vacatures dient 0% tot 19% te zijn;
- **ZEER SLECHT:** Het percentage intern vervulde vacatures staat niet gepland.

## 4.4 Analyse Jaarplan A

De criteria uit het geschetste toetsingskader worden in deze paragraaf toegepast op jaarplan A. Dit jaarplan is afkomstig uit de 'zachte sector'. De zachte sector bestaat uit diensten die zich richten op het sociaal vlak van dienstverlening. Het onderscheid naar vier afzonderlijke fasen wordt in de analyse gehanteerd.

<b>FASE A</b>	
<b>Effectdoelstellingen</b>	Ieder product bevat één of meerdere doelstellingen. De effectdoelstellingen zijn bij alle producten nader geconcretiseerd. Verder is bij ieder product aangegeven op welk programma deze is gebaseerd. Al met al bevat 100% van alle producten één of meer doelstellingen die zijn gebaseerd op een effectdoelstelling uit de programmabegroting. De situatie kan daarom gekwalificeerd worden als 'zeer goed'.
<b>Effectindicatoren</b>	90% van alle effectdoelstellingen bevat één of meer effectindicatoren. Slechts 26% van de indicatoren zijn echter expliciet in tabelvorm genoemd. Toch valt het onderzochte percentage ruim binnen de categorie 75% tot 99%. De situatie is daarom te kwalificeren als 'goed'.
<b>Prestaties</b>	Alle producten bevatten een prestatiebeschrijving die is gebaseerd op een prestatiedoelstelling uit de programmabegroting. Ook is expliciet aangegeven welke prestatiebeschrijving onderdeel uitmaakt van welke prestatiedoelstelling. Omdat 100% van alle producten voldoet aan de norm kan de situatie gekwalificeerd worden als 'zeer goed'.
<b>Prestatie-indicatoren</b>	80% van alle prestaties bevat één of meer prestatie-indicatoren. Dit percentage valt ruimschoots binnen de categorie 75% tot 99%. De situatie is daarom te kwalificeren als 'goed'.
<b>Kwaliteitseisen</b>	83% van alle prestaties bevat informatie ten aanzien van kwaliteitseisen. De eisen zijn overzichtelijk gepresenteerd onder het kopje 'kwaliteit'. Omdat dit percentage valt binnen de categorie 75% tot 99%, is de weergave van kwaliteitseisen te kwalificeren als 'goed'.
<b>Externe factoren</b>	Het jaarplan bevat expliciet informatie ten aanzien van externe factoren die invloed kunnen hebben op de bereiking van doelen. De weergave van externe factoren is daarom te kwalificeren als 'goed'.
<b>Neveneffecten</b>	In het jaarplan is geen aandacht geschonken aan (mogelijke) neveneffecten van (te leveren) prestaties. Geen van de producten bevat informatie ten aanzien van neveneffecten. De weergave van neveneffecten is daarom te kwalificeren als 'zeer slecht'.

<b>Budgettaire gevolgen</b>	87% van alle prestatiebeschrijvingen zijn voortgezet met een paragraaf financiële gevolgen waarin lasten, baten, saldo lasten en baten, toevoeging reserves, onttrekking reserves en saldo na mutaties reserves zijn weergegeven. Omdat dit percentage binnen de categorie 75% tot 99% valt, kan de situatie gekwalificeerd worden als 'goed'.
<b>FASE B</b>	
<b>Meetbaarheid</b>	37% van alle doelstellingen bevatten één of meer kwantificeerbare grootheden als streefwaarde. De overige doelstellingen zijn niet uitgedrukt in kwantificeerbare grootheden. Het onderzochte percentage valt binnen de categorie 25% tot 49%. De meetbaarheid is daarom te kwalificeren als 'matig'.
<b>Tijdgebondenheid</b>	In 33% van alle effectdoelstellingen is aangegeven wanneer het effect moet zijn bereikt. In de overige doelstellingen is geen tijd aangegeven. Omdat het onderzochte percentage binnen de categorie 25% tot 49% valt, kan de tijdgebondenheid gekwalificeerd worden als 'matig'.
<b>Doelgroep</b>	Bij alle producten is expliciet een doelgroep aangegeven. Er is onder meer onderscheid gemaakt op basis van leeftijd, woonwijk en sociale toestand. De situatie is dus te kwalificeren als 'zeer goed'.
<b>Stuurbaarheid</b>	Geen van de producten geeft de beoogde plausibele relatie tussen prestaties en doelstellingen weer. Een verbetering ten aanzien van de werkelijke situatie wordt vaak wel beoogd. Desondanks is de stuurbaarheid te kwalificeren als 'zeer slecht'.
<b>Financiële Inpasbaarheid</b>	De totaal geraamde productkosten komen precies overeen met de totale lasten en baten uit de programmabegroting. Daarmee is de financiële inpasbaarheid te kwalificeren als 'goed'.
<b>FASE C</b>	
<b>Meetbaarheid</b>	91% van alle prestatie-indicatoren zijn in kwantificeerbare grootheden gedefinieerd. Dit percentage valt ruim tussen 75% en 99%, dus is de meetbaarheid te kwalificeren als 'goed'.
<b>Tijdgebondenheid</b>	Alle prestatie-indicatoren geven aan wanneer de prestaties moeten worden geleverd, dus is de tijdgebondenheid te kwalificeren als 'zeer goed'.
<b>Ambitieniveau</b>	70% van de prestatie-indicatoren beogen minstens een verbetering voor de eerstvolgende periode. Dit gegeven valt ruim binnen de categorie 50% tot 75%. Het ambitieniveau is daarmee te kwalificeren als 'voldoende'.
<b>Volledigheid</b>	Alle prestaties zijn expliciet gekoppeld aan een product. De volledigheid is daarom te kwalificeren als 'zeer goed'.
<b>FASE D</b>	
<b>Capaciteitsinzet</b>	Het aantal verwachte fte's, verdeeld over de salarisschalen, is weergegeven. Daarmee is voldaan aan de norm. De weergave van de capaciteitsinzet kan worden gekwalificeerd als 'goed'.
<b>Resultaatgericht werken</b>	Met 80% van de medewerkers wordt een beoordelingsgesprek beoogd. Dit percentage valt binnen de categorie 80% tot 99%. De situatie is op de valreep te bestempelen als 'goed'.
<b>Jongereninstroom</b>	Het aandeel jonge personeelsleden dient een groei te laten zien van 8,1% naar 9%. De situatie is dus te bestempelen als 'goed'.
<b>Risicomanagement</b>	Aan de hand van een juridische controller wordt een overkoepelend beeld nagestreefd waarin risico's worden geanalyseerd. De aandacht aan risicomanagement is daarmee te betitelen als 'goed'.
<b>Informatievoorziening</b>	Alle bedrijfsprocessen dienen gecheckt te zijn aan de hand van de gemeentelijke checklist 'documentaire informatievoorziening'. Daarmee is de informatievoorziening te bestempelen als 'zeer goed'.
<b>Interne doorstroming</b>	Het percentage intern vervulde vacatures dient minimaal 30% te zijn. Deze waarde valt binnen de categorie 30% tot 39% en is daarom te betitelen als 'voldoende'.

## 4.5 Analyse Jaarplan B

In deze paragraaf worden de criteria uit het toetsingskader toegepast op jaarplan B. In tegenstelling tot jaarplan A is jaarplan B afkomstig uit de 'harde sector'. De fysiek-ruimtelijke en economische diensten zijn vaak kenmerkend voor de harde sector. Het onderscheid naar vier afzonderlijke fasen wordt wederom gehanteerd.

<b>FASE A</b>	
<b>Effectdoelstellingen</b>	94% van alle producten bevat één of meerdere effectdoelstellingen. Veelal bevatten de producten één doelstelling. Bij ieder product is aangegeven op welk programma deze is gebaseerd. Het onderzochte percentage valt ruimschoots binnen de categorie 75% tot 99%. Daarmee is de situatie te kwalificeren als 'goed'.
<b>Effectindicatoren</b>	90% van alle effectdoelstellingen bevat één of meer effectindicatoren. 63% van de indicatoren is in tabelvorm expliciet weergegeven. Het onderzochte percentage valt ruim binnen de categorie 75% tot 99%, dus kan gekwalificeerd worden als 'goed'.
<b>Prestaties</b>	96% van de producten bevat één of meer prestaties die zijn gebaseerd op een prestatiedoelstelling uit de programmabegroting. Daarbij is ook aangegeven welke prestaties onderdeel uitmaken van welke prestatiedoelstelling. Omdat het genoemde percentage voldoet aan de norm, kan de situatie worden gekwalificeerd als 'goed'.
<b>Prestatie-indicatoren</b>	57% van alle prestatiebeschrijvingen bevat één of meer prestatie-indicatoren. Aan de hand van dit resultaat kan de situatie worden gekwalificeerd als 'goed'.
<b>Kwaliteitseisen</b>	14% van alle prestaties bevat informatie ten aanzien van kwaliteitseisen. In de overige beschrijvingen zijn geen kwaliteitseisen voor productbereiking opgenomen. Het waargenomen percentage valt binnen de categorie 1% tot 24%. De weergave van kwaliteitseisen is daarom te kwalificeren als 'slecht'.
<b>Externe factoren</b>	De informatie over externe factoren is verspreid over het gehele jaarplan. Vooral in de inleidende hoofdstukken zijn externe factoren die invloed kunnen hebben op de doelstellingen genoemd. De weergave van externe factoren is daarom te kwalificeren als 'goed'.
<b>Neveneffecten</b>	2% van de producten bevat informatie over mogelijke neveneffecten. Alle overige producten schenken enkel aandacht aan de beoogde beleidseffecten. Daarmee is de weergave van neveneffecten te kwalificeren als 'slecht'.
<b>Budgettaire gevolgen</b>	100% van de prestatiebeschrijvingen is voortgezet met een paragraaf financiële gevolgen waarin lasten, baten, saldo lasten en baten, toevoeging reserves, onttrekking reserves en saldo na mutaties reserves zijn weergegeven. Dit percentage komt overeen met de kwalificering 'zeer goed'.
<b>FASE B</b>	
<b>Meetbaarheid</b>	57% van alle effectdoelstellingen bevatten één of meer meetbare streefwaarden. Deze streefwaarden zijn in kwantificeerbare grootheden gedefinieerd. De overige effectdoelstellingen zijn niet uitgedrukt in kwantificeerbare grootheden. Het onderzochte percentage valt binnen de categorie 50% tot 74%. De meetbaarheid is daarom te kwalificeren als 'voldoende'.
<b>Tijdgebondenheid</b>	In 59% van alle effectdoelstellingen is aangegeven wanneer het effect moet zijn bereikt. In de overige doelstellingen is geen tijd aangegeven. Omdat het onderzochte percentage binnen de categorie 50% tot 74% valt, kan de tijdgebondenheid gekwalificeerd worden als 'voldoende'.
<b>Doelgroep</b>	Bij 80% van alle producten is, weliswaar impliciet, een doelgroep aangegeven. Daarmee is de situatie te kwalificeren als 'goed'.
<b>Stuurbaarheid</b>	Geen van de producten geeft de plausibele relatie tussen prestaties en doelstellingen weer. Een verbetering wordt meestal wel beoogd. De stuurbaarheid is dus te kwalificeren als 'zeer slecht'.
<b>Financiële inpasbaarheid</b>	De totaal geraamde productkosten komen precies overeen met de totale lasten en baten uit de programmabegroting. Daarmee is de financiële inpasbaarheid te kwalificeren als 'goed'.
<b>FASE C</b>	
<b>Meetbaarheid</b>	82% van alle prestatie-indicatoren zijn in kwantificeerbare grootheden gedefinieerd. Dit percentage valt ruim binnen 75% tot 99%, dus is de meetbaarheid te kwalificeren als 'goed'.
<b>Tijdgebondenheid</b>	Alle prestatie-indicatoren geven aan wanneer de prestaties moeten worden geleverd. De tijdsgebondenheid is daarom te kwalificeren als 'zeer goed'.
<b>Ambitieniveau</b>	81% van de prestatie-indicatoren beogen minstens een verbetering voor de eerstvolgende periode. Dit gegeven valt ruim binnen de categorie 75% tot 99%. Het ambitieniveau is daarmee te kwalificeren als 'goed'.

<b>Volledigheid</b>	Alle prestaties zijn expliciet gekoppeld aan een product. De volledigheid is daarom te kwalificeren als 'zeer goed'.
<b>FASE D</b>	
<b>Capaciteitsinzet</b>	Het aantal verwachte fte's is weergegeven, maar zonder een verdeling naar salarisschalen. Daarmee is niet geheel voldaan aan de norm. De weergave van de capaciteitsinzet is daarom te kwalificeren als 'matig'.
<b>Resultaatgericht werken</b>	80% van de medewerkers dient een beoordelingsgesprek te voeren. Dit streven komt overeen met de kwalificering 'goed'.
<b>Jongereninstroom</b>	Het aandeel jonge personeelsleden dient een groei te laten zien ten opzichte van eind 2006. De situatie is daarom gewaardeerd als 'goed'.
<b>Risicomanagement</b>	Er wordt geen overkoepelend beeld nagestreefd van binnen de dienst aan de orde zijnde concrete risico's. De aandacht aan risicomanagement is daarom te bestempelen als 'slecht'.
<b>Informatievoorziening</b>	Alle bedrijfsprocessen dienen gecheckt te zijn aan de hand van de gemeentelijke checklist 'documentaire informatievoorziening'. Dit streven wordt gewaardeerd als 'zeer goed'.
<b>Interne doorstroming</b>	Het percentage intern vervulde vacatures staat niet gepland. De situatie is daarmee te kwalificeren als 'zeer slecht'.

## 4.6 Conclusie

Informatie-uitwisseling is een belangrijk aspect uit de principaal-agenttheorie. Het jaarplan is één van de stukken waarmee de informatie-uitwisseling tussen het college en het ambtelijk apparaat tot stand komt. De jaarplannen worden voorbereid door ambtenaren en vastgelegd door het college. Omdat deze analyse zich richt op de inhoud van het plan, en niet op de uitvoering, kunnen enkel uitspraken worden gedaan over de situatie voordat het contract is afgesloten.

De jaarplannen zijn geanalyseerd langs vier fasen. In fase A zijn de vaste elementen doorgaans in voldoende mate aanwezig. Informatie over mogelijke neveneffecten doet echter afbreuk aan dit beeld. Neveneffecten ontbreken veelal in de jaarplannen, terwijl deze informatie de uitvoering doeltreffender kan laten verlopen. Ook dient bij jaarplan B een kanttekening geplaatst te worden bij prestatie-indicatoren. Deze essentiële informatie is niet altijd in voldoende mate aanwezig. Sturing zonder indicatoren is onsystematisch. Verder schenkt jaarplan B onvoldoende aandacht aan het element 'kwaliteitseisen'. Dit gegeven is evenzeer cruciaal voor de sturing vanuit het college. Kwaliteitseisen bepalen namelijk het kwaliteit waaraan de uitvoering dient te voldoen.

Fase B richt zich op de inhoudelijke kwaliteit van effectinformatie. De prestaties uit deze fase kunnen een inhoudelijke stimulans gebruiken. Een aantal elementen dient aandacht te krijgen, onder meer 'meetbaarheid' en 'tijdgebondenheid'. Daarnaast dient aandacht te worden geschonken aan 'stuurbaarheid'. In geen van de producten is informatie opgenomen omtrent de beoogde plausibele relatie. Zonder deze informatie wordt sturing vanuit de opdrachtgever bemoeilijkt. In fase C is het beeld relatief gunstiger. Deze fase is gericht op prestatie-informatie. Ook hier kan gewerkt worden aan het element 'meetbaarheid'. Daarnaast kan ook aandacht worden geschonken aan het 'ambitieniveau'. Het is duidelijk dat zowel in fase B als in fase C, ondanks de expliciete aanwijzing uit de gemeentelijke format, onvoldoende aandacht wordt geschonken aan het SMART-formuleren van gegevens. Door middel van SMART-formuleren kan enerzijds effectiever worden gestuurd door de portefeuillehouder en anderzijds beter worden verantwoord door de diensten. Dat betekent ook dat het college zich beter kan verantwoorden tegenover de raad. SMART-formuleren bevordert bovenal een kwalitatieve informatie-uitwisseling tussen het college en het ambtenarenapparaat.

Fase D staat in teken van bedrijfsvoeringinformatie. Wat betreft bedrijfsvoering wijken de jaarplannen van elkaar af. Het plan uit de zachte sector bevat in voldoende mate bedrijfsvoeringinformatie. Het plan uit de harde sector dient nog aandacht te besteden aan de elementen 'capaciteitsinzet', 'risicomanagement' en 'interne doorstroming'. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat bepaalde informatie ontbreekt bij het plan uit de harde sector. Het gemis van informatie werkt niet bevorderlijk voor de relatie tussen het college en het ambtelijk apparaat.

Een vergelijking tussen beide plannen laat verder zien dat het plan uit de zachte sector relatief minder SMART is. Dit gegeven is te verklaren door het karakter van de zachte sector ten opzichte van de harde sector. In de zachte sector zijn prestaties relatief minder gemakkelijk uit te drukken in grootheden.



Operationaliseren van relatief abstracte gegevens blijkt lastig te zijn. Mede daarom dient men extra aandacht te besteden aan de opstelling van het jaarplan. Anders kan het plan nauwelijks als effectief sturingsinstrument worden ingezet.

De analyse van de jaarplannen wijzen op twee belangrijke bevindingen. Ten eerste wordt bepaalde informatie, zoals neveneffecten, niet of onvolledig opgenomen in de plannen. Ten tweede worden sommige gegevens onvoldoende geconcretiseerd in termen van SMART-principes. Samenvattend kan gesteld worden dat de koppeling tussen beleidsdoelstellingen, -prestaties en -kosten deels duidelijk en deels onduidelijk is. De principaal-agenttheorie verklaart deze constatering door te stellen dat ambtenaren hun eigen belang proberen na te streven. De analyse van de jaarplannen laat zien dat sprake is van onvolledige informatie. De informatie is bovendien asymmetrisch in de vorm van adverse selection. Adverse selection duidt op de situatie voordat het contract is afgesloten.

Volledige informatie is benodigd om de jaarplannen als effectief sturingsinstrument in te kunnen zetten. De jaarplananalyse wijst echter uit dat de informatievoorziening vanuit ambtenaren niet optimaal is. Volgens de theorie probeert het ambtelijk apparaat daarmee de politieke sturing te minimaliseren. Er is dus sprake van gedragsbeïnvloeding, want ambtenaren sturen deels het college aan. Onder deze omstandigheden wordt de politieke sturing vanuit het college ondermijnt. Om de politieke sturing effectiever te laten verlopen, dienen de jaarplannen een inhoudelijke verbetering te maken. Vaste elementen behoren in voldoende mate en met inachtneming van het SMART-principe te worden belicht.



# 5. Duale praktijk

Raadsleden, collegeleden en ambtenaren geven samen vorm aan een gedualiseerd bestel. De Utrechtse praktijk is daarom per actor geanalyseerd. Op basis van een gedualiseerde rolverdeling dragen de partijen bij aan het bestuur van de gemeente. Omdat de actoren vanuit verschillende posities opereren, bestaan verschillende zienswijzen over de praktijk. Iedere actor neemt de situatie vanuit zijn eigen functie waar. Daarom bestaan verschillende percepties ten aanzien van de duale praktijk.

De veldanalyse is achtereenvolgens gebaseerd op de bevindingen uit het college, het ambtenarenapparaat en de raad. De kernvraag is hoe het college invulling heeft aan haar bestuursbevoegdheden. Daarnaast wordt gekeken hoe ambtenaren en raadsleden deze invulling ervaren. Per actor wordt de analyse geleid langs vijf onderzoeksthema's, te weten (1) delegatie en verantwoording, (2) functionaliteit, (3) samenwerking, (4) politieke sturing en (5) ambtelijke responsiviteit.

## 5.1 Hypothesen

De principaal-agenttheorie biedt voldoende aanknopingspunten voor het onderzoeksvraagstuk. Het theoretisch raamwerk dient daarom als toetsingskader voor de praktijk. Onderstaande hypothesen vormen de basis voor een theoretische analyse. De hypothesen zijn opgesteld aan de hand van theoretische en wettelijke noties.

*Verantwoording en delegatie:*

- o *Als* het college opdrachtgever is van het ambtelijk apparaat, *dan* geeft enkel het college invulling aan de beleidskaders die door het ambtelijk apparaat moeten worden uitgevoerd.

*Functionaliteit:*

- o *Als* het ambtelijk apparaat haar doelen haalt, *dan* functioneert het ambtenarenapparaat effectief.

*Samenwerking:*

- o *Als* het college en het ambtelijk apparaat goed kunnen onderhandelen, *dan* is sprake van goede samenwerking tussen collegeleden en ambtenaren.

*Politieke sturing:*

- o *Als* het college een goede balans vindt tussen de beleidsrol, politieke rol, managersrol en public-relationsrol, *dan* is sprake van effectieve politieke sturing.

*Ambtelijke responsiviteit:*

- o *Als* de ambtelijke ondersteuning van het college goed functioneert, *dan* bestaat een hoge mate van ambtelijke responsiviteit.

### 5.1.1 Concretisering hypothesen

De onderzoekshypothesen bestaan uit veronderstellingen die zijn afgeleid uit theorie en wetgeving. Iedere hypothese bestaat uit twee onderdelen. Iedere veronderstelling wordt gekenmerkt door een afhankelijkheidsrelatie tussen de variabelen 'als' en 'dan'. De relatie omvat een onafhankelijke en afhankelijke variabele. De variabele na 'als' is onafhankelijk en de variabele na 'dan' is afhankelijk. De onafhankelijke variabele veronderstelt een oorzaak. Daarmee wordt het veranderen van de 'dan' variabele voorspeld. De afhankelijke variabele wordt dus beïnvloed door de onafhankelijke variabele.

Idealiter moet een onderzoekshypothese getoetst kunnen worden. Hiervoor zijn de onafhankelijke variabelen falsificeerbaar gemaakt. Door middel van falsificatie kunnen uitspraken namelijk worden gevalideerd. Falsificatie betekent ook dat variabelen meetbaar moeten worden gemaakt. In de tabellen 3 en 4 zijn per hypothese meetbare elementen opgenomen. Omdat de elementen worden afgemeten

aan het enquêteonderzoek, heeft de falsificatie betrekking op het college en het ambtelijk apparaat. Deze twee actoren staan centraal in het politiek-ambtelijke domein van een gemeente. De raad is daarom alleen geïnterviewd en niet geënuquëteerd. Raadsleden zijn, als leden van het hoogste gemeentelijke orgaan, gevraagd naar hun percepties ten aanzien van politiek-ambtelijke relaties.

Tabel 3: Falsificatietabel college

Hypothese:	Onafhankelijke variabele	Meetbaar element	Gebaseerd op enquêtevraag	Norm ( $\mu$ )
1	Het college is opdrachtgever van het ambtelijk apparaat;	opdrachtgeverschap;	4	> 1,5
		opdrachtbestemming;	5	> 3
2	Het ambtelijk apparaat haalt haar doelen;	doelbereiking;	6	< 3
3	Het college en het ambtelijk apparaat kunnen goed onderhandelen;	persoonlijke relaties;	7	< 3
		informatievoorziening ;	8	< 3
		opdrachtformulering;	9	< 3
4	Het college heeft een goede balans weten te vinden tussen de beleidsrol, politieke rol, managersrol en public-relationsrol;	agenda;	10	> 1,5
		bestuursstijl;	11	< 3
		standvastigheid;	12	< 3
		visie;	13	< 3
		politieke kundigheid;	14	< 3
		public relations;	15	< 3
		beheerstaken;	16	< 3
5	De ambtelijke ondersteuning van het college functioneert goed;	informatiestroom;	17	< 3
		fricties;	18	< 3
		uitvoeringswensen;	19	< 3

Tabel 4: Falsificatietabel ambtelijk apparaat

Hypothese:	Onafhankelijke variabele	Meetbaar element	Gebaseerd op enquêtevraag	Norm ( $\mu$ )
1	Het college is opdrachtgever van het ambtelijk apparaat;	opdrachtgeverschap;	7	> 1,5
		opdrachtbestemming;	8	> 3
2	Het ambtelijk apparaat haalt haar doelen;	doelbereiking;	9	< 3
3	Het college en het ambtelijk apparaat kunnen goed marchanderen;	persoonlijke relaties;	10	< 3
		informatievoorziening ;	11	< 3
		opdrachtformulering;	12	< 3
4	Het college heeft een goede balans weten te vinden tussen de beleidsrol, politieke rol, managersrol en public-relationsrol;	agenda;	13	> 1,5
		bestuursstijl;	14	< 3
		standvastigheid;	15	< 3
		visie;	16	< 3
		politieke kundigheid;	17	< 3
		public relations;	18	< 3
		beheerstaken;	19	< 3
5	De ambtelijke ondersteuning van het college functioneert goed;	informatiestroom;	20	< 3
		fricties;	21	< 3
		uitvoeringswensen;	22	< 3

De norm wordt gemeten aan de hand van enquêteresultaten. Per element wordt het gemiddelde van de resultaten genomen. De elementen 'opdrachtgeverschap' en 'agenda' kennen een nominale schaal. De norm bij deze schaal is bepaald op basis van uitgangspunten uit theorie en Wdg. De overige elementen

kennen een ordinaal meetniveau. Daarbij is de norm minstens de middenwaarde uit de orderelatie. De waarden 1, 2, 3, 4 en 5 wijzen op een afnemende orderelatie, waarbij de middenwaarde 3 is. De afnemende orderelatie komt bijvoorbeeld tot uitdrukking als (1) zeer effectief, (2) effectief, (3) noch effectief, noch ineffectief, (4) ineffectief en (5) zeer ineffectief. In dat geval is de situatie dus vanaf middenwaarde 3 te bestempelen als (deels) effectief. Achter iedere gemiddelde waarde is weergegeven of de norm wel of niet is behaald.

## 5.2 Onderzoekspopulatie

Het veldonderzoek strekt zich uit over de gehele organisatie van gemeente Utrecht. De enquête is in fase 1 verspreid onder ambtenaren<sup>8</sup> en collegeleden<sup>9</sup>. De vragenlijst is afgenomen door middel van internetsurvey. Alle respondenten hebben de vragen anoniem beantwoord waarna de gegevens geautomatiseerd zijn verstuurd naar de onderzoeker. Vervolgens zijn de gegevens aan de hand van het dataverwerkingsprogramma SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) uitgedraaid naar variabelen en onderling vergeleken. In fase 2 is door middel van interviews voortgeborduurd op de enquêteresultaten. Hiervoor zijn uit afzonderlijke diensten zowel beleidsmedewerkers als leidinggevenden ondervraagd.

### 5.2.1 Enquête

Bij de gemeente Utrecht zijn ongeveer 4600 ambtenaren werkzaam. De totale ambtelijke organisatie bestaat uit 16 diensten. Voor het enquêteonderzoek is een trapsgewijze selectie gemaakt. Allereerst is een negental diensten geselecteerd met het oog op de interactie met het gemeentebestuur. Vervolgens zijn alle personeelsleden boven salarisschaal 11 in kaart gebracht. De verwachting is namelijk dat vooral deze groep in aanraking komt of is gekomen met de gedualiseerde werkwijze. Als derde selectiestap is 35% van de geïnventariseerde groep op willekeurige wijze uitgekozen. Daarmee is een valide groep ontstaan met gelijke vertegenwoordiging uit de onderzochte diensten. De geselecteerde groep bestaat uit 291 ambtenaren.

Alle 291 ambtenaren zijn in week 8 van 2008 per mail uitgenodigd om deel te nemen aan de enquête. De enquête heeft twee weken lang opengestaan. In week 10 is de toegang afgesloten. Intussen zijn de respondenten tweemaal per mail herinnerd aan de enquête. In beide gevallen is een toename in afgeronde enquêtes waargenomen. Uiteindelijk zijn 166 enquêtes ingevuld. Dat komt neer op een respons van 57%. Op basis van dit resultaat kunnen betrouwbare en valide uitspraken worden gemaakt. De indeling van ambtelijke geënquêteerden is als volgt weer te geven:

Tabel 5: indeling geënquêteerden per gemeentelijke dienst

Gemeentelijke dienst:	Aantal geënquêteerden:
Burgerzaken en Gemeentebelastingen	2
Geneeskundige en Gezondheidsdienst	11
Leidsche Rijn (projectbureau)	4
Maatschappelijke Ontwikkeling	45
Bestuurs- en Concerndienst	41
StadsOntwikkeling	34
Stadswerken	18
Stationsgebied (projectbureau)	1
Wijken	10
<b>Totaal:</b>	<b>166</b>

Een groot deel van de geënquêteerde ambtenaren heeft de invoering van het dualisme meegemaakt. 83% van de respondenten was namelijk in 2002 werkzaam bij de gemeente Utrecht. Slechts 17% is later in dienst getreden. Daarnaast rekent een groot deel, namelijk 72%, van de geënquêteerden zich het meest tot beleidsmedewerker. De overige 28% ziet zichzelf het meest als leidinggevende. DE verwachting is dat leidinggevenden vaker contact hebben met collegeleden dan beleidsmedewerkers.

<sup>8</sup> Zie bijlage 1 voor enquêtevragen ambtelijk apparaat.

<sup>9</sup> Zie bijlage 2 voor enquêtevragen college van b&w.

Het college, met inbegrip van de gemeentesecretaris, is in haar totaliteit uitgenodigd. Afgezien van twee wethouders hebben alle collegeleden, inclusief de gemeentesecretaris, deelgenomen aan de internetsurvey. Ook collegeleden hebben de enquête van week 8 tot 10 kunnen invullen. Net als ambtenaren is ook deze groep tweemaal per mail herinnerd aan de enquête. Uiteindelijk hebben 7 van de 9 uitgenodigden de vragen ingevuld. Daarmee is een respons bereikt van 78%. Mede door deze hoge respons en werkwijze is het mogelijk geworden om betrouwbare en valide uitspraken te doen.

### 5.2.2 Interview

De interviews zijn afgenomen onder een selecte groep. Aanvullend op de enquêteresultaten is een aantal collegeleden<sup>10</sup>, raadsleden<sup>11</sup> en ambtenaren<sup>12</sup> face-to-face ondervraagd. Om de anonimiteit te waarborgen worden geen namen en beschrijvingen van functies of portefeuilles vermeld. Een overzicht van de geïnterviewde respondenten is als volgt weer te geven:

Tabel 6: totaalbeeld geïnterviewde ambtenaren, collegeleden en raadsleden

Status:	Aantal geïnterviewden:
Ambtenaar	8
Wethouder	5
Gemeentesecretaris	1
Burgemeester	1
Raadslid	4
<b>Totaal:</b>	<b>19</b>

## 5.3 Collegepercepties

In deze paragraaf wordt de focus gericht op het college. Bij ieder meetbaar element wordt de gemeten waarde weergegeven. Het college bestaat formeel uit zeven wethouders en één burgemeester. De gemeentesecretaris behoort formeel niet tot het college. Daarom wordt de algemeen directeur indien relevant apart genoemd in de analyse.

In algemene zin is het dualisme het politiek-bestuurlijke systeem in het lokaal bestuur. Kenmerkend is de ontvlechting van bevoegdheden tussen de raad en het college. Alle collegeleden geven aan op de hoogte te zijn van deze betekenis. Daarnaast geeft 71% van het college aan bepaalde bestuursbevoegdheden uit de Wdg te kunnen onderscheiden. In beide gevallen komt het percentage daadwerkelijk overeen met de werkelijkheid. Alle collegeleden zijn op de hoogte van de kern van het dualisme en 71% kan een aantal bestuursbevoegdheden onderscheiden, bijvoorbeeld een beschikking, beleidsregel of het budgetrecht.

Geen van de collegeleden staat negatief tegenover de invoering van het dualisme in Utrecht. Respectievelijk bestempelt 57% de invoering als positief en 43% als neutraal. Met name de toegenomen duidelijkheid ten aanzien van de gescheiden bevoegdheden acht men positief. De positie van de raad ten opzichte van het college is onafhankelijker geworden. Een wethouder zegt hierover: "De wethouder is in het dualisme minder de baas". De mate van voorspelbaarheid is in vergelijking met het monisme ook minder geworden. Dat heeft zich volgens een andere wethouder geuit in "minder committent tussen de raad en het college".

Collegeleden die de invoering als neutraal bestempelen wijzen op de vele onveranderde aspecten in vergelijking met het monistisch tijdperk. Zo stelt een wethouder: "De vergaderingen duren nog steeds te lang. Daarnaast voelt de raad zich nog te vaak verantwoordelijk voor collegeaangelegenheden". Een andere wethouder verklaart dit gegeven door te stellen dat het Utrechtse monisme bepaalde duale trekken had. "In het monisme was het bijvoorbeeld al mogelijk dat een raadslid voorzitter werd van een commissie". In het college heerst nagenoeg volledige consensus over de stelling dat vooral de raad onvoldoende vertrouwd is geraakt met zijn nieuwe rolopvatting. Een collegelid zegt hierover: "Het

<sup>10</sup> Zie bijlage 4 voor interviewvragen college van b&w.

<sup>11</sup> Zie bijlage 5 voor interviewvragen gemeenteraad.

<sup>12</sup> Zie bijlage 3 voor interviewvragen ambtelijk apparaat.

dualisme is in Utrecht niet volledig in de praktijk gebracht. Het dualisme omvat, zowel voor het college als voor de raad, een andere manier van werken. De nieuwe rollen zitten helaas nog niet in de genen van alle betrokkenen". Een ander lid zegt ook: "Er is een zekere onduidelijkheid met betrekking tot domeinbepaling. De rolopvatting is sterk afhankelijk van de wijze waarop de raad invulling geeft aan zijn functie".

### 5.3.1 Delegatie en verantwoording

Het college en de raad bepalen in samenspraak het gemeentelijk beleid. Beide hebben een originele positie. 71% van de collegeleden zien het college als politieke opdrachtgever van het ambtelijk apparaat. De overige 29% ziet de raad als politieke opdrachtgever. Het element 'opdrachtgeverschap' kent een gemiddelde van 1,71 (norm gehaald). Het verschil in zienswijze ontstaat vanwege interpretatieverschillen. Alle leden onderschrijven namelijk de politieke primaat van de raad. Leden die de raad als opdrachtgever zien, wijzen op de kaderstellende (en controlerende) bevoegdheid van dit orgaan. Het college wordt daarbij gezien als vertaler van de beleidskaders. Een collegelid zegt daarover: "Het college is het uitvoerend orgaan. De daadwerkelijke uitvoering gebeurt, middels aansturing van het college, door het ambtelijk apparaat". Collegeleden die het college als opdrachtgever zien, wijzen onder meer op de dagelijkse relatie tussen collegeleden en ambtenaren. Een collegelid stelt in dat kader: "Het dualisme brengt met zich mee dat het bestuur bestuurt." Ook het feit dat het college verantwoordelijk is voor het ambtelijke apparaat speelt een belangrijke rol bij deze zienswijze. Al met al heerst volledige consensus over het bestaan van een keten van delegatie en verantwoording. Vooral vanwege de dagelijkse politiek-bestuurlijke interactie tussen het college en het ambtelijk apparaat, ziet het merendeel het college als politieke opdrachtgever.

Het beeld omtrent de opdrachtgeverschap uit zich ook in de mate waarin het ambtelijk apparaat opdrachten uitvoert voor het college en de raad. De gemeten waarde voor 'opdrachtbestemming' is 4 (norm gehaald). Het merendeel, namelijk 71%, van de collegeleden stelt dat het ambtelijk apparaat vaak opdrachten uitvoert voor het college, en soms voor de raad. De relatie tussen het college en de ambtelijke organisatie valt onder het dagelijks bestuur. Deze verloopt voornamelijk via formele overlegmomenten of op ad hoc basis. De relatie tussen het college en het ambtenarenapparaat verloopt in de praktijk dus redelijk gestructureerd. De relatie tussen de raad en het ambtenarenapparaat verloopt daarentegen minder gestructureerd. Ieder raadslid kan desgewenst contact opnemen met een ambtenaar. Op iedere beleidsnota staat de naam van de verantwoordelijke ambtenaar vermeld. Deze informele contacten tussen raadsleden en ambtenaren verlopen veelal via de telefoon of e-mail. Een enkele keer leggen raadsleden een bezoek af bij de betreffende dienst.

Tijdens informele contacten tussen raadsleden en ambtenaren worden ambtenaren geacht zich te beperken tot de levering van louter technische informatie. Overige informatie kan alleen met toestemming van de portefeuillehouder worden verstrekt. Desondanks ontvangt een deel van het college meestal een rapportage van de interactie tussen de raad en de ambtelijke organisatie. Het college is verdeeld als het gaat om de stelling dat ambtenaren over een 'fingerspitzengefühl' beschikken. Ambtenaren moeten in staat zijn om informatie op politieke waarde te kunnen schatten. Een collegelid zegt hierover: " Soms gebeurt het toch dat bepaalde informatie de wethouder niet bereikt. Ik spreek in dat geval de ambtelijke top met zeer ernstige toon aan. Een wethouder dient immers op de hoogte te zijn van alle substantiële contacten".

Ook zijn er formele wegen die raadsleden bewandelen om opdrachten neer te laten leggen bij het ambtenarenapparaat. Formele opdrachten verlopen altijd via de wethouder, bijvoorbeeld een initiatiefvoorstel, motie, amendement of een vraag uit de raadsvergadering. Een ander formeel instrument, de regeling ambtelijke bijstand, komt in de praktijk vrijwel nooit voor, volgens betrokkenen. De regeling ambtelijke bijstand zorgt ervoor dat ambtenaren tijdelijk volledig in dienst komen te staan van de raad.

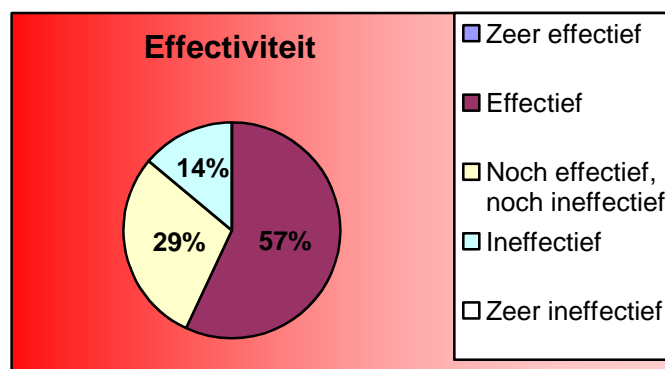
De genoemde formele instrumenten tussen de raad en het ambtelijk apparaat zijn niet op alle onderdelen van de ambtelijke organisatie toepasselijk. De dualisering heeft mede geleid tot de inrichting van een griffie. Deze ambtelijke afdeling functioneert in opdracht van de raad. De Utrechtse griffie ondersteunt de raad niet inhoudelijk maar faciliterend. Ook de griffie voert dus ondersteunende opdrachten uit voor de raad. De rol van de griffie kan echter niet worden vergeleken met de rest van de ambtelijke organisatie. De griffie kent in Utrecht geen beleidstechnische bezetting. Een stuk als de programmabegroting, wat een stuk is voor de raad, kan niet worden voorbereid door de griffie. Utrecht kent dus geen beleidsinhoudelijke griffie. Collegeleden stemmen volledig in met deze situatie. Een

raadsapparaat of een beleidsinhoudelijke griffie acht men niet wenselijk. Maar deze discussie is wel gevoerd bij de invoering van het stelsel. Een collegelid licht zijn standpunt toe: "Met een dergelijke aanvulling wordt concurrentie gecreëerd binnen de gemeente, terwijl de bestuursrelatie lineair is. De komst van een nieuw apparaat doorkruist de lineaire relatie en verstoort daardoor een effectieve werking. De gemeente is één gemeente, daar hoort ook één ambtelijk apparaat thuis". Het merendeel van de collegeleden geeft tevens aan dat raadsleden voldoende instrumenten tot hun beschikking hebben om gebruik te kunnen maken van de ambtelijke organisatie. De gemeentesecretaris zegt in dat kader: "Er is een enorme expertise; viereneenhalf duizend mensen. De raad zou er goed aan doen om daar in de praktijk meer gebruik van te maken". Een ander lid van het college zegt: "De raad heeft voldoende instrumenten om zijn taken te verrichten. Naast ambtelijke ondersteuning maakt de raad ook gebruik van second opinion. Dat houdt in dat bij belangrijke onderwerpen een extern bureau wordt ingeschakeld dat advies uitbrengt". Ook is eensgezindheid over de inefficiëntie van een dergelijke uitbreiding. Daarover zegt een collegelid dat "een extra apparaat de inefficiëntie in de hand zal werken. Die optie leidt namelijk vooral tot bureaucratie".

### 5.3.2 Functionaliteit

Het merendeel van het college, namelijk 57%, bestempelt het functioneren van de ambtelijke organisatie als effectief. Slechts 14% acht het functioneren van het apparaat ineffectief. De overige collegeleden beoordelen het functioneren noch effectief, noch ineffectief. Het gemeten gemiddelde van het element 'doelbereiking' is 2,57 (norm gehaald). In onderstaande grafiek zijn de bevindingen weergegeven.

Grafiek 1: Collegezienswijze effectiviteit ambtelijk apparaat



Het apparaat werkt effectief omdat doelstellingen in voldoende mate worden bereikt. Het argument van doelbereiking wordt vaak genoemd. Zo zegt een collegelid: "Effectiviteit is te verklaren vanwege het feit dat de gestelde doelen worden behaald". Daarmee worden tevens de afspraken met de raad nagekomen. Het college is echter verdeeld als het gaat om de oorzaak van deze effectiviteit. Niet alle collegeleden wijten de mate van effectiviteit aan een duale werkwijze. Zo zegt een lid: "Het apparaat functioneert in het dualisme net zo effectief als in het monisme". Maar er zijn ook leden die wel een relatie leggen tussen het dualisme en de mate van effectiviteit. Zo stelt een ander collegelid: "De effectiviteit wordt vooral versterkt door de duidelijkheid in de scheiding van bevoegdheden tussen de raad en het college. Deze effectiviteit kan bovendien toenemen als het vertrouwen tussen de raad en het college toeneemt".

Ondanks een collegemeerderheid die het functioneren van het ambtenarenapparaat als effectief beoordeelt, zijn er ook tegengeluiden. Een klein deel van het college beoordeelt de werking van het ambtenarenapparaat als ineffectief. Daarbij wordt de relatie tussen de raad en het college aangehaald. Eén van de wethouders duidt op een interessant punt: "De ineffectiviteit is te verklaren vanwege de nadruk op de controlerende functie van de raad. Hierdoor vraagt de raad veel werk van het ambtelijk apparaat, bijvoorbeeld de toestroom van mondelinge en schriftelijke vragen. Raadsleden overstelpen zichzelf hierdoor soms met informatie. Aangezien al het werk door ambtenaren gedaan moet worden, wordt het apparaat genoodzaakt tot ineffectief werken. Tevens kunnen hierdoor bepaalde doelstellingen niet worden behaald, bijvoorbeeld als het gaat om afslanking van het ambtelijk apparaat. De zware interactie tussen de raad en het college vraagt immers om een grote hoeveelheid ambtenaren".

### 5.3.3 Samenwerking

Wat betreft politiek-ambtelijke samenwerking hechten collegeleden veel waarde aan persoonlijke relaties. De gemeten waarde is dan ook 1,57 (norm gehaald). Alle collegeleden geven aan een persoonlijke relatie met ambtenaren belangrijk tot zeer belangrijk te vinden voor de slagvaardigheid van het gemeentebestuur. Vertrouwen en toegankelijkheid zijn twee belangrijke aspecten die in dit kader naar voren worden gehaald. Een collegelid zegt hierover: "Persoonlijke relaties zijn zeer belangrijk bij politiek-bestuurlijke relaties. De persoonlijkheid draagt bij aan wederzijds vertrouwen. In teamverband is het aspect vertrouwen cruciaal. Dat bevordert tevens een kritische houding. Uiteindelijk dragen deze zaken bij aan de kwaliteit van het gemeentebestuur". Een ander collegelid borduurt voort op deze gedachte: "De communicatielijnen tussen bestuurder en ambtenaren zijn zeer kort. Een bestuurder kan gemakkelijk verschillende lagen van het ambtelijk apparaat benaderen. Naast formele overlegmomenten gebeurt dit ook door middel van informele contacten, bijvoorbeeld via de telefoon of e-mail". Toch is dit beeld niet geldend voor de gehele organisatie. Dat blijkt uit de volgende woorden: "Elk bestuur werkt beter als er een bepaalde chemie bestaat tussen de betrokkenen. Ook in de relatie tussen het college en de ambtenaar. Het gaat er om dat bestuurder en ambtenaar elkaar begrijpen. In de Utrechtse praktijk is dit beeld niet overal geldend. Soms ervaren ambtenaren de positie van de wethouder als bedreigend. Anderzijds verlangt een bestuurder vaak een andere manier van werken waardoor wordt ingegrepen in de praktijk. Dat levert soms spanningen op". Al met al is duidelijk dat men in de Utrechtse praktijk een persoonlijke relatie in de omgang als toegevoegde waarde ervaart.

Binnen het college heerst nagenoeg volledige eensgezindheid als het gaat om de effectiviteit van ambtelijke informatie. De gemeten waarde voor het element 'informatievoorziening' is 1,71 (norm gehaald). Bijna alle collegeleden beoordelen de informatie vanuit ambtenaren effectief tot zeer effectief. Een collegelid geeft de volgende verklaring: "De informatie is zakelijk en compleet. Daarnaast is als bestuurder voldoende bewegingsruimte voor eigen afwegingen". Een ander lid stelt dat "tijdigheid en juistheid" de belangrijkste redenen zijn voor dit gegeven. Slechts één wethouder is ontevreden over de informatievoorziening. Deze wethouder zegt: "Meestal schiet de ambtenarij door in de informatievoorziening. Men dient altijd een selectie te maken naar de politieke gevoeligheid van informatie. Ambtenaren moeten daarom een verbeterslag maken als het gaat om politiek besef. Maar ook verkokering is te ver doorgevoerd in de ambtelijke organisatie. Het lerend vermogen is daardoor beperkt. De lijst kan aangevuld worden met traagheid, niet resultaatgerichtheid en weinig samenwerking tussen diensten. Daartegenover hoort naast training ook een sterke aansturing op ambtelijk niveau". Net als deze wethouder snijden andere collegeleden ook het punt over de ontwikkeling van een 'fingerspitzengefühl' aan. Zo zegt een wethouder: "Informatie dient geselecteerd te worden naar relevantie. Daarvoor dient de politieke antenne van ambtenaren verder ontwikkeld te worden. Een ambtenaar zou zich moeten kunnen inleven in de situatie van een wethouder of raadslid. Dat kan langs verschillende wegen, bijvoorbeeld door het nalezen van raadsnotulen".

Dezelfde mate van eensgezindheid geldt met een gemiddelde van 1,86 ook voor de opdrachtformulering vanuit de wethouder (norm gehaald). 86% van het college stelt dat de opdrachtformulering vanuit het college effectief doordringt tot het ambtelijk apparaat. De overige 14% acht de opdrachtformulering deels effectief, deels ineffectief doordringen. De effectiviteit wordt vooral verklaard vanwege de nadruk op communicatie. Een wethouder zegt hierover: "De effectiviteit is te verklaren door de goede communicatie met de diensten, onder meer ten aanzien van werkafspraken. Ik ervaar nauwelijks ruis in die relatie". Bovendien worden communicatielijnen continu verbeterd. Daarover zegt een ander collegelid: "Dat is onder meer te verklaren door opkomende communicatiekanalen, zoals e-mail en internetapplicaties. De informatie hoeft daardoor door minder schijven te gaan". Een andere wethouder stelt dat de effectiviteit van opdrachtformulering wordt beperkt door twee zaken. "Ten eerste wordt vaak geen weervraag gesteld. Ambtenaren zijn onvoldoende assertief. De kritische blik zou verder ontwikkeld moeten worden. Ik vraag nadrukkelijk om actief meedenken van het ambtelijk apparaat". Wat betreft verbeterpunten komen twee suggesties naar voren. Enerzijds is verbetering mogelijk door de vraagstelling explicieter te formuleren. Anderzijds kunnen wedervragen vanuit het apparaat bijdragen aan de duidelijkheid, dus meer interactie.

Het jaarplan bestaat uit een concretisering van de beleidsplannen. Dit stuk wordt binnen de dienst opgesteld en ter goedkeuring toegestuurd naar de verantwoordelijke wethouder. Wethouders gebruiken het jaarplan onvoldoende als sturingsinstrument. Het plan wordt vaak gezien als een vast ritueel. Ook ambtenaren ervaren het plan volgens collegeleden als een vast ritueel. Een wethouder zegt



hier het volgende over: "Ik neem de jaarplannen niet serieus. Het is een soort plichtmatigheid wat ooit is verzonnen. De begroting is voor mij duidelijk zat. Ik blader de plannen wel een keer door, maar ze komen verder niet meer aan bod. De concretisering van de opdrachten in het plan heeft geen toegevoegde waarde als sturingsinstrument. Het apparaat kan beter gewoon aan de slag. Bovendien zijn de onderwerpen te complex om voldoende geconcretiseerd te kunnen worden in het jaarplan. Ik houd het wel voor mogelijk dat het plan nuttig kan worden ervaren door de diensten". Een andere wethouder sluit aan op deze gedachte, maar stelt ook verbeter suggesties voor: "Het jaarplan is een mager contract tussen de diensten en de opdrachtgever. In de plannen worden onvoldoende afspraken gemaakt over het resultaat. De afspraken hebben vooral betrekking op het proces. Ik beoordeel dat als slordig. De plannen zijn te weinig politiek-bestuurlijk ingevuld. Ook moet gewerkt worden aan het SMART-formuleren, maar daar moet men niet in doorschieten. SMART betekent niet alleen kwantiteit, maar vooral kwaliteit". Het verbeterpunt ten aanzien van SMART-formuleren wordt ook aangehaald door andere collegeleden.

Ook de gemeentesecretaris maakt zijn ideeën ten aanzien van het jaarplan kenbaar: "Diensten dienen het jaarplan enkel op te stellen als het nut heeft. Een jaarplan is bedoeld voor de sturing en control. Wanneer het plan echter gedurende het jaar niet wordt nageslagen, heeft het weinig zin om deze op te stellen. De jaarplannen worden niet altijd in voldoende mate gebruikt. In één van de jaarplannen stond een aantal jaren geleden zelfs dat de mate van succes bij een bepaalde activiteit zou moeten worden afgemeten aan het aantal kratten bier dat ingekocht was. Dat geeft op zijn minst blijk dat een plan niet wordt gelezen. Uiteraard is dat onderdeel later gewijzigd". Deze woorden van de gemeentesecretaris vatten het beeld ten aanzien van het jaarplan samen. De huidige jaarplannen worden onvoldoende ingezet en ervaren als sturingsinstrument. Bovendien kan inhoudelijk nog een verbeter slag gemaakt worden.

### 5.3.4 Politieke sturing

Bijna alle collegeleden zijn van mening dat vooral de politieke opdrachtgever, in tegenstelling tot de ambtenaar, de politieke agenda bepaalt. Liefst 86% van het college onderschrijft deze stelling. De gemeten waarde voor 'agenda' is dan ook 1,86 (norm gehaald). Desondanks geeft de meerderheid van het college een genuanceerd beeld. Vaak is namelijk sprake van een samenspel tussen de wethouder en ambtenaren. Uiteraard heeft de opdrachtgever altijd het laatste woord. Een wethouder zegt hierover: "Idealiter is het zo dat het college, uitvoering gevend aan de kaders, de weg uitstippelt. In de praktijk is echter de omgeving ook een belangrijke factor. De agenda wordt bepaald door de politieke opdrachtgever, maar ook ambtenaren hebben dus invloed op de agendavorming. De opdrachtgever is vooral bevoegd als hindermacht. De ambtenaar daarentegen kan vooral worden gezien als realisatiemacht". Een andere wethouder vult aan: "Er is sprake van wisselwerking in de mate waarin invloed wordt uitgeoefend op de agendavorming. De bestuurder geeft het startschot met het collegeprogramma. Daarin is vermeld 'wat' er moet gebeuren. Gedurende de regeerperiode komen veel dingen voort uit het ambtelijk apparaat. Het apparaat bepaalt 'hoe' zaken moeten worden uitgevoerd". In dit kader wijzen veel wethouders ook op de loyaliteit van het ambtelijk apparaat. Utrechtse ambtenaren onderkennen het primaat van de politiek. Het geschetste beeld komt overeen met het college in de rol van policy initiator en policy selector. Beide vormen zijn in redelijk gelijke mate vertegenwoordigd in het Utrechtse college. Een policy initiator probeert zelf bepaalde beleidsinitiatieven te ontwikkelen en daarmee de politieke agenda te beïnvloeden, een policy selector heeft geen eigen agenda maar maakt een keuze uit alternatieven die zijn ambtenaren geformuleerd hebben.

Een klein deel van het college, namelijk 14%, is van mening dat vooral ambtenaren een belangrijke stempel drukken op de agendavorming. Daarbij wordt gewezen op de functie van het ambtelijk apparaat. Het ambtelijk apparaat dient het gezicht te zijn van de gemeente. Een wethouder verklaart dit als volgt: "De politieke agenda wordt vooral bepaald door de ambtenarij. Dat is volgens mij terecht, want het apparaat is de voelhoorn van de samenleving. Het apparaat dient daarom sterker te zijn in de agendering. Dat vraagt uiteraard om veel meer inlevingsvermogen ten aanzien van de maatschappij".

Het beeld van het college als policy initiator en policy selector krijgt bevestiging in de wijze waarop sturing plaatsvindt. 71% van het college geeft aan vaak of altijd op hoofdlijnen te sturen. Slechts 14% geeft aan vaker tot in details te sturen. Het gemiddelde voor 'bestuursstijl' is daarom 2,29 (norm gehaald). Sturing op hoofdlijnen wordt idealiter wenselijk geacht. Het ambtelijk apparaat dient immers invulling te geven aan de beleidskaders die in de programmabegroting zijn vastgesteld. Toch geeft een ruime meerderheid van het college aan dat sturing op detailniveau onontkoombaar is. De wethouder



wordt namelijk ook betrokken bij de uitvoering. Een portefeuillehouder licht dit toe: "In principe is het de bedoeling dat het apparaat invulling geeft aan de hoofdlijnen. Maar het apparaat komt met voorstellen wat bestaat uit detaillering. Voor de wethouder is het in dat geval onoverkomelijk om op details te sturen. De hoofdlijnen zijn dus het belangrijkste, maar de details blijven noodzakelijk". Een andere wethouder vult aan: "In de raadsvergadering wordt de wethouder op details gestuurd. De raad stuurt absoluut niet op hoofdlijnen. De bestuurder dient dus ook op de hoogte te zijn van de details". Bovendien wordt gesteld dat details belangrijk kunnen zijn vanwege politieke gevoeligheden. Zo stelt een wethouder: "Wanneer politiek gevoelige onderwerpen spelen, wordt ongeacht de omvang gekozen voor sturing op detailniveau. Politici struikelen namelijk altijd op kleinigheden". Desondanks komt de beleidsrol voldoende tot uitdrukking binnen het college.

De bereidwilligheid om politieke concessies te doen is hoog in het Utrechtse college. Liefst 86% geeft aan bereidwillig te zijn over dit punt. De gemiddelde waarde van het element 'standvastigheid' is 2,14 (norm gehaald). Het doen van politieke concessies wordt gezien als onderdeel van het politieke proces. Een wethouder zegt dat dergelijke concessies "primair horen bij het besturen". Vaak wordt het bestaan van een coalitieprogramma naar voren gehaald ter duiding van dit gegeven. Naast bepaalde concessies richting de raad hebben collegeleden ook een luisterend oor richting ambtenaren. Een wethouder zegt hierover: "Politieke concessies zijn onderdeel van de politiek. Ambtenaren kunnen mij met een goed onderbouwd verhaal overtuigen. Daarmee geef ik tevens de kans om initiatieven te nemen". Collegeleden geven aan dat het instandhouden van hoofdzaken essentieel is. Slechts bijzaken komen aan de orde als politieke concessies. Mede daarmee kan gesteld worden dat het college redelijk standvastig tracht te handelen.

Het tweede aspect van de politieke rol is de aanwezigheid van een visie. Alle collegeleden geven aan vaak of altijd vanuit een bepaalde visie te opereren. De gemeten waarde is 1,43 (norm gehaald). Het handelen vanuit een visie wordt zeer belangrijk geacht. Een collegelid ligt dit als volgt toe: "Het handelen vanuit een visie is zeer belangrijk voor een bestuurder. Ik zie visie als de basis van het handelen. In de praktijk krijgt visie weerslag op allerlei fronten, bijvoorbeeld een politieke of bestuurlijke visie". Een ander lid vult aan: "Als het gaat om een politieke visie komt de wens van de bestuurder in de praktijk sterker naar voren dan de ambtenaar. Politieke visie is voor mij de leidraad. Soms hebben ambtenaren daar moeite mee, omdat zij niet opereren vanuit een politiek-bestuurlijke context". Al met al blijkt additionele aandacht te bestaan voor het handelen vanuit een visie.

De politieke rol van besturen kent tevens een derde aspect, namelijk de politieke kundigheid van bestuurders. Ook hier geven alle collegeleden aan politieke kundigheid belangrijk te vinden. Dit element heeft een waarde van 2,29 (norm gehaald). Politieke kundigheid komt vooral tot uiting in overtuigingskracht, bijvoorbeeld tijdens onderhandelingen. Een wethouder zegt hierover: "Politieke kundigheid is te merken aan de vaardigheid om verschillende belangengroeperingen bij elkaar te brengen. Zo was een overeenkomst bij project X onmogelijk geweest zonder politiek kundig optreden vanuit mijn kant". Politieke kundigheid is ook belangrijk om te kunnen blijven functioneren. Zo stelt een wethouder expliciet: "Een bestuurder overleeft niet zonder deze kundigheid". Nu ook het belang van politieke kundigheid is verklaard, kan worden aangenomen dat het Utrechtse college voldoende aandacht schenkt aan de politieke rol.

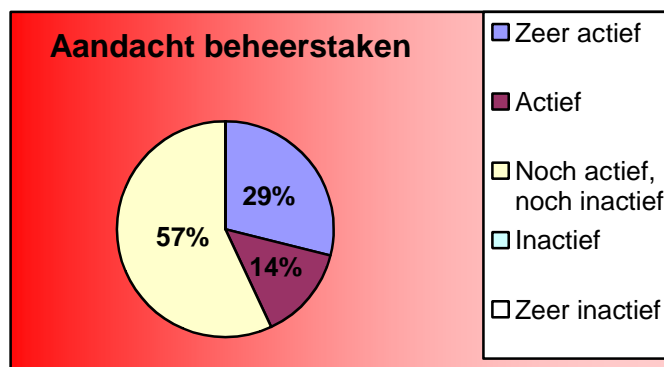
De gemeentesecretaris dient vanwege zijn functie apart te worden genoemd als het gaat om politieke kundigheid. Deze kundigheid dient volgens de gemeentesecretaris namelijk vooral te worden gezien als politieke sensitiviteit. De algemeen directeur voert niet het woord in het politieke debat.

De public-relationsrol is gericht op de externe presentatie. Vrijwel alle collegeleden geven aan veel tot zeer veel aandacht te schenken aan public relations. De gemeten waarde voor 'public relations' is 1,86 (norm gehaald). Een klein deel, 14%, geeft aan noch veel noch weinig aandacht te besteden aan public relations. De contacten met de omgeving, inclusief burgers, worden vaak genoemd. Een wethouder licht de situatie toe en verklaart waarom het huidige college de persgesprekken heeft afgeschaft: "In de praktijk worden veel contacten onderhouden met allerlei externe partijen. Wat betreft public relations ben ik niet voortdurend op zoek naar media-aandacht. Het vorige college hanteerde wekelijkse persgesprekken waaraan iedere week één collegelid moest deelnemen om allerlei vragen te beantwoorden. Die wekelijkse persgesprekken zijn door het huidige college afgeschaft vanwege de, vaak diepgaande, vragen over allerlei portefeuilles waar het aanwezige collegelid niet altijd een antwoord op had. Een portefeuillehouder heeft simpelweg niet volledig zicht op alle portefeuilles". Toch is een deel van het college ervan overtuigd dat meer aandacht kan worden besteed aan public relations, vooral richting de burgers. Zo stelt de gemeentesecretaris: "Utrecht is als gemeente veel te

bescheiden. De gemeente moet veel meer de goede dingen laten zien. Utrecht moet de bescheidenheid voorbij". Ook een ander lid stelt nadrukkelijk dat "burgers moeten zien wat de gemeente doet". Samenvattend kan worden gesteld dat het Utrechtse college voldoende aandacht schenkt aan de public-relationsrol. Toch zijn er geluiden om deze aandacht te laten intensiveren.

De managersrol, sturing van de ambtelijke organisatie, behoort na de invoering van de Wdg nadrukkelijk tot het collegedomein. Maar binnen het college is zoals gewoonlijk een verdeling gemaakt naar verschillende portefeuilles. Zo bestaat een portefeuillehouder personeel. Deze wethouder geeft politieke sturing over het organisatievraagstuk. Daarnaast is de gemeentesecretaris, samen met dienstdirecteuren, belast met de bedrijfsvoering van de ambtelijke organisatie. Een wethouder zegt hierover: "De personeelsportefeuillehouder en de gemeentesecretaris zijn bij uitstek de verantwoordelijken op dit punt". Toch zijn ook de overige portefeuillehouders incidenteel actief binnen de eigen portefeuille. Daarover zegt een wethouder: "Uiteraard is de gemeentesecretaris actief als het gaat om beheerstaken over de ambtelijke organisatie. Ook sommige collegeleden wenden zich zo nu en dan tot dit werkveld. Maar dat leidt zeker niet tot fricties tussen de gemeentesecretaris en collegeleden". Een ander collegelid zegt: "Een wethouder begeeft zich wel eens op het terrein van beheerstaken vanwege persoonlijke overtuigingen. Zo ben ik bijvoorbeeld actief geweest in project Y". Al met al blijkt dat alle collegeleden in meer of mindere mate meekijken over beheersvraagstukken. Een wethouder verklaart dit gegeven als volgt: "In Utrecht is afgesproken dat bedrijfsvoering niet tot het takenpakket van bestuurders behoort. In de praktijk is echter te merken dat het ambtelijke functioneren dominant is voor het succes van de politiek. Bovendien wordt het college politiek gezien wel afgerekend op het functioneren van het apparaat. Het college is dus verantwoordelijk voor de inhoud, niet voor het proces. Het proces is echter bepalend voor de inhoud. Daarom dient de afstand tussen het college en het ambtelijke top kleiner te worden. Collegeleden zullen dus ook procesmatig duidelijker moeten kunnen sturen". Gezien de nuances zijn onderstaande percentages in grafiek 2 niet verrassend. De percentages komen overeen met het geschetste beeld. Er zijn namelijk geen collegeleden die hebben aangegeven weinig of zeer weinig aandacht te besteden aan organisationele beheerstaken. Dit beeld komt ook tot uitdrukking in een gemiddelde waarde van 2,29 voor het element 'beheerstaken' (norm gehaald).

Grafiek 2: Collegevisie over beheerstaken



Ook de grafiek toont aan dat het college voldoende aandacht schenkt aan de managersrol. Hoewel de verdeling binnen het college helder is, begeven alle portefeuillehouders zich in meer of mindere mate op het terrein van beheerstaken. Deze werkelijkheid is geaccepteerd door alle collegeleden.

### 5.3.5 Ambtelijke responsiviteit

Informatievoorziening is een belangrijk element in de afhankelijkheidsrelatie tussen collegeleden en ambtenaren. De leden van het college zijn verdeeld over de efficiëntiebeoordeling van de ambtelijke informatiestroom. De verdeeldheid blijkt ook uit een relatief hoge gemiddelde waarde van 2,86 (norm gehaald). Een meerderheid van 57% geeft aan de informatie noch efficiënt, noch inefficiënt te vinden. Daartegenover beoordeelt respectievelijk 29% en 14% de informatiestroom efficiënt en inefficiënt. Tevens blijkt de verdeeldheid uit mondelinge verklaringen. De meest voorgedragen argumenten voor efficiëntie zijn snelheid en begrijpelijkheid. Zo zegt een wethouder dat de informatie doorgaans "snel en begrijpelijk" is. Volgens deze portefeuillehouder speelt de bestuursadviseur hier een cruciale rol bij. Ook wordt de beschikbaarheid van voldoende technische middelen genoemd als efficiëntieargument. Daartegenover worden bepaalde communicatiestoornissen voorgedragen ter verklaring van

inefficiëntie: "Inefficiëntie wordt vooral veroorzaakt door de slechte communicatie tussen de diensten. Zo wordt het mogelijk dat collegeleden tegen elkaar worden uitgespeeld. Er is sprake van verkokering binnen de ambtelijke organisatie. De diensten moeten beter met elkaar samenwerken. Binnen het college lossen we het probleem van verkokering op door per project een bestuurlijke eindverantwoordelijke te benoemen. De verantwoordelijke is als coördinator belast met een gezonde informatieverzameling. Deze aanpak werkt goed vanwege de collegialiteit van het huidige bestuur". Een andere wethouder stelt de kwaliteit en kwantiteit van informatie aan de orde: "Het apparaat dient relevante informatie naar boven te filteren. Men dient te beseffen dat de bestuurder niet alle stapels kan doorspitten". Ook een ander collegelid stelt nadrukkelijk dat verbeteringen mogelijk zijn "omtrent de stroomlijning en frequentie van informatie. Teveel informatie schaadt zowel de efficiëntie als effectiviteit van functioneren". Samenvattend kan gesteld worden dat de politieke sensitiviteit van ambtenaren niet overal gelijk is. Tussen gemeentelijke diensten bestaan opvallende verschillen. Een ruime collegemeerderheid stelt dat efficiëntie ten aanzien van ambtelijke informatie gemeentebreed verbeterd kan worden.

Geen van de collegeleden geeft aan dat altijd fundamentele meningsverschillen bestaan tussen bestuurder en ambtenaar. Ook niemand geeft aan dat nooit meningsverschillen bestaan. De gemeten gemiddelde waarde voor dit element bedraagt 1,43 (norm gehaald). Fundamentele meningsverschillen in de politiek-ambtelijke relatie komen dus wel voor. Een collegemeerderheid van 57% geeft aan dat nauwelijks dergelijke meningsverschillen bestaan. 43% van het college geeft aan dat deze verschillen soms bestaan. Toch is er altijd ruimte voor discussie. De bestuurder heeft ook in de praktijk altijd het laatste woord. Ambtenaren zijn zich bewust van deze verhouding. Alle collegeleden stellen nadrukkelijk dat het Utrechtse apparaat zich kenmerkt om haar loyaliteit. Meningsverschillen hebben vooral betrekking op een tegenstrijdige visie of op uitvoeringsvraagstukken. Een wethouder verwoordt dit als volgt: "Bepaalde ambtenaren hebben een andere visie op onderwerpen. Toch heeft uiteindelijk de wethouder het laatste woord. Er bestaan overigens ook meningsverschillen tussen de ambtenaren uit verschillende diensten". Een andere wethouder stelt: "De verschillende rollen zijn altijd wel duidelijk. De wethouder heeft het laatste woord. De meningsverschillen die er zijn hebben vooral betrekking op de uitvoering". De afhankelijkheidsrelatie tussen bestuurders en ambtenaren wordt door een andere portefeuillehouder onder de aandacht gebracht: "De bestuurder luistert, maar heeft uiteindelijk de beslisbevoegdheid. Met bepaalde ambtenaren is er altijd sprake van een haat-liefdeverhouding. Liefde: omdat ambtenaren heel hard werken. Haat: omdat ambtenaren soms heel slecht luisteren".

Ondanks het feit dat wel eens fundamentele meningsverschillen bestaan, maken ambtenaren nooit gebruik van de exitoptie. In dat geval zou een keuze van de wethouder geweigerd moeten worden. Daarom wordt altijd gekozen voor de voiceoptie. Ambtenaren kunnen dan hun onvrede uiten en de bestuurder waarschuwen voor bepaalde consequenties. Al met al staat de ambtelijke loyaliteitsnorm in Utrecht hoog in het vaandel. Loyaliteit betekent soms wel dat onvoldoende aandacht wordt geschonken aan een kritische ambtelijke blik. Zo stelt een wethouder dat "ambtenaren zich wel kritischer mogen opstellen".

Een andere belangrijke functie van het ambtenarenapparaat is de omzetting van beleid naar concrete uitvoeringsdaden. Uivoering dient te geschieden volgens de wensen van de bestuurder. 86% van het college stelt dat beleidsuitvoering overeenkomt met de wensen van het college. Slechts 14% stelt dat de uitvoering niet altijd overeenkomstig is met de politieke wensen. De waarde voor 'uitvoeringswensen' bedraagt 2 (norm gehaald). De overeenkomstigheid is in algemene zin te wijten aan de effectiviteit en efficiëntie. Zo stellen wethouders dat over het algemeen goede communicatie is en dat afspraken worden nagekomen. Toch worden een aantal aandachtspunten genoemd. Zo wordt gewezen op duidelijke prestatie-indicatoren: "Verbetering kan geschieden door prestatie-indicatoren beter te beschrijven. Omdat de informatie over de prestaties nog niet helemaal in orde is, correspondeert de uitvoering niet altijd met de wensen van de portefeuillehouder". Daarnaast vraagt een wethouder aandacht voor tijdsplanning: "In principe is de uiteindelijke uitvoering wel overeenkomstig de wensen, maar in het proces duiken soms bepaalde verrassingen op die doen afwijken van het beoogde doel. Dit zijn deels onvoorziene maar deels ook voorziene zaken. Als oplossingsrichting zou de organisatie kunnen leren omgaan met onvoorziene zaken, bijvoorbeeld door extra tijd in te calculeren. Door steeds een lerende organisatie te blijven zullen beleid en uitvoering steeds meer bij elkaar komen". Ook het causaliteitsprobleem wordt aan de orde gesteld: "Niemand heeft een uitgekende kijk op causaliteitsverbanden. Dit vraagstuk kan alleen worden opgepakt door de focus meer te richten op de gemeenschap. Op die manier worden de problemen en oplossingsrichtingen beter zichtbaar. Naast de raad, geldt dit ook voor het ambtelijk apparaat".

Samenvattend kan gesteld worden dat de beleidsuitvoering op dit moment voldoende in overeenstemming is met de politieke wensen.

### 5.3.6 Samenvatting

Deze conclusie is gebaseerd op de analyse van collegepercepties. De percepties van collegeleden zijn geanalyseerd aan de hand van een enquête- en interviewonderzoek. De conclusie is opgesteld aan de hand van de vijf onderzoeksthema's en bijbehorende hypothesen.

Het college wordt het meest gezien als politieke opdrachtgever van het ambtelijk apparaat. Collegeleden geven dagelijks sturing aan ambtenaren. Deze sturing vindt plaats aan de hand van de beleidskaders die de raad heeft vastgesteld, bijvoorbeeld in de programmabegroting. Daarmee ontstaat een keten van delegatie en verantwoording tussen de raad, het college en het ambtenarenapparaat. Ambtenaren voeren vanwege de afhankelijkheidsrelatie veelal opdrachten uit voor het college. Maar ambtenaren kunnen ook, zowel formeel als informeel, rechtsreeks opdrachten uitvoeren voor de raad. Beide vormen zijn vastgelegd in werkafspraken.

De griffie heeft een bijzondere functie binnen de ambtelijke organisatie. Deze ondersteunende afdeling valt rechtsreeks onder de raad. De griffie kan niet worden gezien als tegenhanger van overige gemeentelijke diensten, want de bezetting is niet beleidsinhoudelijk vormgegeven. Formeel behoort de griffie tot het ambtelijk apparaat, maar het college draagt geen verantwoordelijkheid voor griffieleden. Een inhoudelijke uitbreiding van deze afdeling dan wel een inhoudelijk raadsapparaat wordt zeer onwenselijk geacht door het college. Ten eerste omdat de raad op dit moment voldoende mogelijkheden heeft om vragen neer te (laten) leggen bij het ambtelijk apparaat. Ten tweede zal een dergelijke stap tot inefficiëntie leiden, bijvoorbeeld vanwege een toename van bureaucratie. Het derde motief is dat de raad op dit moment ook gebruik kan maken van externe advisering, bijvoorbeeld in de vorm van een second opinion. Theoretisch dient het ambtelijk apparaat dus tegelijkertijd twee opdrachtgevers, namelijk de raad en het college die vanwege de dualisering zijn ontvlochten. Formeel is in alle gevallen vastgesteld welk orgaan eindverantwoordelijkheid draagt voor de verschillende interacties. Toch geven zowel de raad als het college in de praktijk invulling aan de uitvoering die door het ambtelijk apparaat moet worden verricht. De raad intervenueert namelijk naast kaderstelling ook op detailniveau.

De meerderheid van het college is van mening dat het ambtelijk apparaat effectief functioneert. Dit gegeven wordt verklaard door de hoge mate van doelbereiking. Hoewel een collegelid expliciet aangeeft dat de effectiviteit is versterkt door de ontvlechting van bevoegdheden, is niet het gehele college overtuigd van deze relatie. Er is verdeeldheid ten aanzien van de vraag in hoeverre een verband is te leggen tussen een effectief functionerend ambtenarenapparaat en de scheiding van bevoegdheden. Bovendien gaan er geluiden op om de communicatie tussen diensten te verbeteren.

Persoonlijke relaties tussen collegeleden en ambtenaren zijn zeer belangrijk voor de slagvaardigheid van het gemeentebestuur. Deze relaties dragen bij aan het vertrouwen en toegankelijkheid. Persoonlijke relaties worden daarom ervaren als toegevoegde waarde. Het college is in meerderheid positief gesteld over de effectiviteit van ambtelijke informatie. Daarnaast is het college ervan overtuigd dat de opdrachtformulering effectief doordringt tot het ambtelijk apparaat. Jaarplannen dragen echter onvoldoende bij aan dit gegeven. Deze plannen worden namelijk onvoldoende als sturingsinstrument toegepast en inhoudelijk is een serieuze verbeterslag te maken. Het college en het ambtelijk apparaat werken goed samen, maar het jaarplan kan hier sterker aan bijdragen. De samenwerking zou verbeterd kunnen worden door meer aandacht te schenken aan het jaarplan. Een optimale samenwerking tussen het college en ambtenaren draagt bij aan een slagvaardig gemeentebestuur, want zo worden veel interventies, bijvoorbeeld uit de raad, voorkomen.

Het Utrechtse college vindt dat zij voldoende aandacht schenkt aan de beleidsrol, de politieke rol, de public-relationsrol en de managersrol. Dit blijkt uit de mate waarin aspecten uit de verschillende rollen zijn waargenomen in Utrecht. Daarmee ontstaat een balans tussen de vier bestuurdersrollen waardoor politieke sturing kan worden bestempeld als effectief.

Ambtelijke responsiviteit is afhankelijk van een drietal aspecten. Het eerste aspect, ambtelijke sensitiviteit, is niet overal binnen de organisatie voldoende ontwikkeld. Daarentegen is de ambtelijke organisatie zeer loyaal. Maar soms gaat dit tweede aspect ten koste van een kritische blik. Het derde aspect betreft de vraag in hoeverre beleidsuitvoering overeenkomstig is met politieke wensen. Ook

hier is een aantal kanttekeningen te plaatsen, maar over het algemeen zijn collegeleden tevreden over de beleidsuitvoering. De drie aspecten bijeengenomen kan, gezien de kanttekeningen, gesteld worden dat ambtelijke responsiviteit nipt te bestempelen is als voldoende.

## 5.4 Percepties ambtelijk apparaat

Het ambtelijk apparaat geeft samen met het college invulling aan beleidskaders. Het apparaat heeft daarbij de uitvoerdersrol. Bij dit onderzoek zijn, zowel uit de harde als de zachte sector, negen gemeentelijke diensten betrokken.

Net als bij collegeleden is ook een groot deel van het ambtelijk apparaat op de hoogte van de Wdg en in mindere mate met duale bestuursbevoegdheden. Respectievelijk 93% en 66% geeft aan de inhoud te kennen. Dit beeld komt tevens tot uitdrukking in de mondelinge verklaringen. Een ambtenaar zegt: "Het dualisme is een wijze van werken waarbij de raad en het college gescheiden verantwoordelijkheden dragen. De positie en rol van beide organen wordt duidelijk op de kaart gezet. Het accent van het college ligt op het bestuur. De raad is het kaderstellende orgaan, bijvoorbeeld in de vorm van verordeningen".

Ambtenaren zijn verdeeld over de invoering van het dualisme in Utrecht. Slechts 28% bestempelt de invoering als positief. Een meerderheid van 65% staat neutraal tegenover de invoering. Daarnaast zijn ook ambtenaren die de invoering als negatief ervaren, namelijk 7%. Veel ambtenaren stellen dat de rolverdeling tussen twee opdrachtgevende organen duidelijker is geworden. Een ambtenaar relativeert als volgt: "Positief is dat de controlerende rol van de raad sterker is geworden. De raad heeft meer instrumenten om zijn controlerende functie uit te kunnen oefenen. Ook is de raad kritischer geworden over het bestuur van de stad. De raad is daarom sterker geworden ten opzichte van het college. Toch zijn nog mogelijkheden om bestuurlijke vernieuwing voort te zetten, onder andere door óók het college te laten kiezen door de bevolking. Hiermee zal een goed evenwicht ontstaan binnen het gemeentebestuur". Een andere ambtenaar vervolgt: "De scheiding tussen centrale organen is duidelijker gemaakt, maar bestuurders gedragen zich tegenwoordig ongeacht hun positie als ambtenaren. Wethouders bemoeien zich te vaak met ambtenarenaangelegenheden. Het college wil bijvoorbeeld alles weten van het ambtelijk apparaat. Het bestuur voert de boventoon. Toch is de raad sterker gekomen uit de dualiseringsoperatie. De opkomst van Leefbaar Utrecht is daar een belangrijke factor bij geweest. De Leefbaren, die samen met de invoering van het dualisme in de raad zijn gekomen, hebben het heft in handen genomen. Leefbaar Utrecht heeft continu de volksvertegenwoordigende rol van de raad benadrukt. Het college is vervolgens volgend gaan handelen ten opzichte van de raad. Deze houding heeft zich in de beginjaren zelfs vertaald tot bemoeienis met collegeaangelegenheden, zoals bestuursbevoegdheden. Een dergelijke ontwikkeling is allicht verbazingwekkend". Negatieve geluiden ontstaan veelal doordat beoogde doelstellingen, onder meer over volksvertegenwoordiging, onvoldoende zijn behaald. Men stelt dat bestuurlijke vernieuwing onvoldoende tot stand is gekomen. Een ambtenaar stelt zelfs dat dualisering het resultaat is van een "politiek spelletje bij de overheid". Dezelfde ambtenaar vervolgt: "Het gemeentebestuur dient te beseffen dat zij niet alles kan bepalen. Partijen uit de omgeving zijn medebepalend. De introverte houding van de raad doet zijn legitimering schaden. Hij vormt vaak een hindermacht. De raad trekt een grotere broek aan voor de positie die hij feitelijk bekleedt. Deze omslag vraagt om bestuurlijke vernieuwing. De traditionele rol van de raad is verleden tijd. De raad dient een extroverte houding aan te nemen".

Positieve opmerkingen over het ambtelijk apparaat zijn veelal gericht op de voortvarendheid. Een ambtenaar zegt: "De ambtelijke organisatie is door het dualisme slagvaardiger geworden. Het ambtelijk apparaat gaat tegenwoordig niet met alle details naar de raad. Het zou ook niet wenselijk zijn om de raad lastig te vallen met alle details". Een andere ambtenaar maakt de volgende kanttekening: "De invoering van het dualisme is in Utrecht goed verlopen. Maar de raad blijft te allen tijde in een spagaat opereren. Enerzijds moet de raad sturen op hoofdlijnen, terwijl anderzijds de burger vraagt om details. De raad stuit daarom wel eens op problemen bij de uitoefening van zijn rol". Al met al plaatsen ambtenaren veel kanttekeningen bij de invoering van het dualisme. De opmerkingen hebben betrekking op verschillende facetten. Vaak is daarbij een cultuurverandering nodig om vooruitgang te kunnen boeken.

### 5.4.1 Delegatie en verantwoording

Ambtenaren onderkennen de keten van delegatie en verantwoording tussen de raad, het college en het ambtelijk apparaat. Liefst 88% betitelt het college als opdrachtgever van het ambtelijk apparaat. Dit percentage komt overeen met een gemiddelde waarde van 1,88 voor 'opdrachtgeverschap' (norm gehaald). In de nuancering worden de verschillende rollen nader geëxpliciteerd. De raad wordt altijd genoemd als hoogste orgaan binnen de gemeente. Aan de hand van beleidskaders geeft dit orgaan opdracht aan het college. Vervolgens geven portefeuillehouders en ambtenaren gezamenlijk invulling aan de kaders. Het ambtenarenapparaat fungeert daarbij als uitvoerder. In principe wordt dus zowel de raad als het college aangehaald als opdrachtgever, maar het college wordt gezien als directe opdrachtgever. Een ambtenaar zegt daarover: "De opdrachten van de raad gaan altijd via het college naar het ambtelijk apparaat". Veel ambtenaren stellen dat het college de meeste invloed heeft op het ambtelijk apparaat. De contacten tussen het college, of bestuursadviseurs, en de diensten zijn intensief. Een ambtenaar maakt een kanttekening over de gedualiseerde werkwijze: "Het college vormt het dagelijks bestuur, dus is het college politieke opdrachtgever van het ambtelijk apparaat. Bovendien geeft het college, en niet de raad, opdrachten aan het ambtelijk apparaat. De raad stelt kaders waarbinnen het college kan handelen. Toch verdiepen raadscommissies zich in de praktijk vaak tot details. Dat is onwenselijk. Kennelijk heeft de raad moeite met een kaderstellende houding op hoofdlijnen".

De bevinding ten aanzien van het opdrachtgeverschap vertaalt zich ook naar de richting van opdrachtbestemmingen. Het merendeel van het ambtelijk apparaat geeft aan vaak opdrachten uit te voeren voor het college, en soms voor de raad. Liefst 63% van de ambtenaren bevestigen dit beeld. Ook een aanzienlijk deel, namelijk 27%, stelt dat altijd opdrachten worden uitgevoerd voor het college. Verder stelt 8% dat opdrachten zowel voor de raad als voor het college zijn bestemd. De gemiddelde waarde bij dit aspect is 4,14 (norm gehaald).

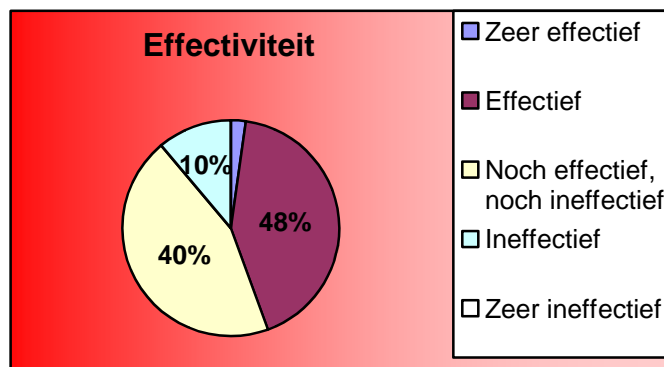
Het ambtelijk apparaat handelt vaak in opdracht van het college, maar soms ook in opdracht van de raad. Bij de eerste stroom komt het initiatief vaak uit het ambtelijk apparaat. Dit gebeurt in opdracht van het college. De tweede stroom, waarbij de raad directe opdrachtgever is, kan in de praktijk verschillende vormen aannemen. Formeel kan invulling worden gegeven via de regeling ambtelijke bijstand. In de praktijk maken raadsleden echter nauwelijks gebruik van dit instrument. Een opdracht wordt vaker via moties of amendementen neergelegd bij het college. Maar ambtenaren verlenen ook individuele ondersteuning, bijvoorbeeld per mail of telefoon. Dat gebeurt op informele wijze. Een ambtenaar zegt hierover: "De ondersteuning vanuit het ambtelijk apparaat draagt bij aan het debat in de raadsvergadering. Het valt mij op dat raadsleden vaak uitmuntend zijn geïnformeerd waardoor een goed debat ontstaat". Er is dus vaak ongestructureerd, ofwel informeel, contact tussen raadsleden en ambtenaren. In gemeente Utrecht zijn hier afspraken over gemaakt. Het apparaat verleent louter technische informatie aan raadsleden. Politieke vragen worden doorverwezen naar de portefeuillehouder. Een ambtenaar zegt hierover: "Sommige raadsleden vragen wel eens om politiek gevoelige informatie. De omgang daarmee verschilt per ambtenaar. De portefeuillehouder krijgt alle informatie die ook de raadsleden wordt verstrekt. Bovendien spoort de portefeuillehouder ambtenaren aan om raadsleden zoveel mogelijk te bedienen met technisch relevante informatie". Ondanks de afspraken over de informatievoorziening ondervinden ambtenaren soms moeite in de ondersteuning. Zo zegt een ambtenaar: "De relatie met raadsleden blijft een probleem. Ambtenaren kunnen in een spagaat komen wanneer politiek getinte vragen worden gesteld. Daarom zou ik alle vragen liever via mijn wethouder willen ontvangen". Een totaalbeeld laat zien dat zowel raadsleden, collegeleden als ambtenaren in de praktijk contentieus hun rol willen vervullen. Ambtenaren hebben veelal een gepaste terughoudendheid. Daarnaast zijn ambtenaren royaal wat betreft de inhoud van informatievoorziening.

Een ambtelijk raadsapparaat of inhoudelijke griffie wordt door ambtenaren stellig van de hand gewezen. Twee vooraanstaande argumenten wijzen op overbodigheid en inefficiëntie. Vrijwel alle ambtenaren geven aan dat raadsleden gebruik kunnen maken van het bestaande apparaat. Een ambtenaar zegt hierover: "Ambtenaren gaan uiterst serieus om met opdrachten uit de raad. De raad geniet een hoog aanzien onder ambtenaren. Ook het college schenkt voldoende aandacht aan de ambtelijke ondersteuning van de raad". Het argument van inefficiëntie uit zich in hoge kosten, dubbelwerk, meer bureaucratie en complexere stuurbaarheid. Een ambtenaar verklaart als volgt: "Een eigen apparaat, of inhoudelijke griffie zoals bepaalde gemeenten dat hebben, zou veel kosten met zich meebrengen en daarmee leiden tot inefficiëntie. Bovendien is altijd behoefte aan communicatie tussen de twee ambtelijke organisaties. De toegevoegde waarde is dus nihil".

### 5.4.2 Functionaliteit

De helft van de ondervraagde ambtenaren bestempelt het functioneren van het ambtelijk apparaat als effectief tot zeer effectief. 40% acht het functioneren deels effectief en deels ineffectief. Een kleine 10% is overtuigd van een ineffectief functioneren. De gemiddelde waarde bij dit aspect is 2,58 (norm gehaald). Effectiviteit wordt doorgaans verklaard door de hoge mate van doelbereiking. Onderstaande grafiek toont de resultaten.

Grafiek 3: Ambtelijke zienswijze effectiviteit ambtelijk apparaat



De hoge mate van doelbereiking leidt tot een effectief functioneren. Een ambtenaar zegt hierover kort maar krachtig: "De opdrachten van het college worden simpelweg uitgevoerd". Toch rijzen vragen in hoeverre dit gegeven is te wijten aan de dualisering van bestuursbevoegdheden. Ambtenaren zijn wat dat betreft verdeeld. Een ambtenaar zegt bijvoorbeeld: "Het ambtelijk apparaat functioneert in het dualisme niet meer of minder effectief dan in het monisme". Terwijl een andere ambtenaar zegt: "Het ambtelijk apparaat functioneert effectiever, omdat de focus duidelijker is gericht op één orgaan, namelijk het college".

Verder geven ambtenaren aandachtspunten aan om effectief functioneren te stimuleren. Zo stelt een ambtenaar: "De effectiviteit kan vergroot worden door het ambtelijk apparaat beslissingsbevoegdheden te geven. Concreet kan dit door het wethoudersaantal te verlagen. Ambtenaren zullen hierdoor meer het werk doen waardoor de effectiviteit zal toenemen". Een andere ambtenaar duidt op de bedrijfsvoering en bestuurlijke afstemming: "Het apparaat voorziet, ondanks een toename van het aantal besluiten, zowel de raad als het college in hun behoeften. De effectiviteit kan verbeterd worden door continu aandacht te schenken aan de bedrijfsvoering en bestuurlijke afstemming. Concreet kan dit bijvoorbeeld door het verder ontlasten van de collegeagenda".

### 5.4.3 Samenwerking

Een ruime meerderheid van de ambtenaren acht een persoonlijke relatie belangrijk voor de slagvaardigheid van het gemeentebestuur. 74% onderschrijft dit gegeven. 19% acht een persoonlijke relatie niet altijd belangrijk. De overige 7% ziet het belang van persoonlijke relaties niet in. De gemiddelde waarde komt daarom uit op 2,17 (norm gehaald). Overigens moet opgemerkt worden dat de bevindingen tussen diensten lichte verschillen vertonen.

Persoonlijke verhoudingen worden veelal gewaardeerd vanwege het vertrouwensaspect. Daarnaast wordt vaak genoemd dat een persoonlijke relatie zorgt voor herkenbaarheid en wederzijds respect. Een ambtenaar verklaart als volgt: "Een persoonlijke verhouding is van belang vanwege de nadruk op waardering, respect en vertrouwen. Een goede politiek-ambtelijke relatie draagt bij aan de wensen van de raad". Een andere ambtenaar stipt de snelheid in omgang aan: "Een persoonlijke relatie tussen de ambtenaar en politieke opdrachtgever is zeer belangrijk. Dat is te merken door de snelheid waarin zaken afgestemd worden. Betrokkenen kunnen elkaar snel van informatie voorzien. De drempel om elkaar te benaderen is ook heel laag. De contacten verlopen bijvoorbeeld met het woord 'je' in plaats van 'u'. Bovendien voldoen ambtenaren altijd aan verzoeken om raadsvergaderingen bij te wonen. Daarin wordt ondersteuning geboden aan de portefeuillehouder. Concreet gaat dit met korte briefjes. Al met al is een persoonlijke relatie prettig voor het functioneren en bevorderlijk voor de slagvaardigheid".



Betrokken politici en ambtenaren moeten elkaar kennen, aanvoelen en weten waar de ambities en doelstellingen liggen. Zo kan de ondersteuning worden geoptimaliseerd. In de Utrechtse praktijk is deze verhouding goed zichtbaar. Toch zegt een ambtenaar: "Het komt wel eens voor dat het niet klikt tussen de ambtenaar en college. In dat geval wisselen de ambtenaren. Gelukkig komt dat nauwelijks voor".

Ook een ruime meerderheid, namelijk 76%, bestempelt de mate waarin informatie doordringt tot de portefeuillehouder effectief. 17% acht de informatiedoordringing deels effectief en deels ineffectief. De resterende minderheid van 7% beoordeelt dit aspect als ineffectief. Daarmee komt een gemiddelde waarde van 2,20 tot stand (norm gehaald). De effectiviteit is te verklaren door structurele overlegmomenten waarop relevante informatie wordt doorgespeeld aan de portefeuillehouder. Een ambtenaar zegt hierover: "Overleggen worden volgens een vast stramien gevoerd, bijvoorbeeld het stafoverleg. In deze bijeenkomsten wordt de portefeuillehouder voorzien van de benodigde informatie". Daarnaast worden ook op ad hoc basis contacten gelegd wanneer dat nodig wordt geacht. Daarover zegt een andere ambtenaar: "Er is een open informatiekanaal via de mail en telefoon". Ambtenaren beoordelen de mate en vorm van contacten als wenselijk. Sommige diensten hebben vaste aanspreekpunten voor het college en de raad. Deze aanspreekpunten worden doorgaans als nuttig ervaren.

Enige kritiek bestaat omtrent de gedetailleerde houding van de raad. Dat vraagt veel werk van het ambtelijk apparaat. Daarnaast is de complexiteit van vraagstukken heel groot. Er zou meer gewerkt moeten worden met schematisch aangereikte informatie opdat de informatie-uitwisseling kan worden verbeterd.

Een meerderheid van 56% acht de opdrachtformulering vanuit de portefeuillehouder duidelijk dan wel zeer duidelijk omschreven. 27% acht niet alle opdrachten duidelijk omschreven of afgebakend. 17% ervaart de opdrachtformulering als onduidelijk. De gemiddelde waarde is 2,60 (norm gehaald). Er bestaan lichte verschillen tussen gemeentelijke diensten. Vooral leidinggevenden, ten opzichte van (beleids)medewerkers, bestempelen de opdrachten als onduidelijk. Dat is te verklaren doordat leidinggevenden vaker dan overige medewerkers de opdrachten binnen de dienst vertalen naar uitvoering.

Belangrijk is dat ambtenaren geen waardeoordeel hechten aan de mate van duidelijkheid. Een ambtenaar verwoordt dit als volgt: "Bij onduidelijke opdrachten komen ambtenaren met verschillende alternatieven waaruit de bestuurder kan kiezen. Er is geen waardeoordeel te hechten aan de mate van duidelijkheid. Dat is de politieke werkelijkheid".

Duidelijkheid wordt veelal verklaard door goede communicatie. Ook de rol van bestuursadviseurs als vertolkers wordt daarbij aangehaald. Een ambtenaar zegt hierover: "De gestructureerde overlegvormen dragen bij aan goede communicatie. Daarnaast functioneren bestuursadviseurs vaak proactief in de vertaalslag naar het apparaat". Een andere ambtenaar vervolgt: "Hoewel de vragen niet altijd op papier staan, zijn deze vaak heel concreet afgebakend. Een belangrijke factor is het vertrouwen van de wethouder op de deskundigheid van ambtenaren. Daarom zijn de vragen nauwelijks tot in details uitgestippeld. De wethouder stelt hooguit de randvoorwaarden vast".

Toch zijn er ook ambtenaren die de opdrachten niet altijd als duidelijk ervaren. Dat is vaak situatieafhankelijk, stelt men: "Vooral bij politieke keuzes zijn opdrachten relatief onduidelijker. De duidelijkheid van een opdracht is erg afhankelijk van de situatie en het onderwerp". Een andere ambtenaar stelt de aansturing vanuit het college ter discussie. Aansturing is volgens deze ambtenaar "absoluut niet helder". Zo kan er, stelt dezelfde ambtenaar, dienstelijke, programmatische en wijkgerichte sturing zijn over eenzelfde onderwerp. Ondanks dat een meerderheid de opdrachten als duidelijk ervaart, is deze perceptie dus niet overal gelijk.

Het jaarplan is een belangrijk stuk ter formulering van opdrachten. Vrijwel alle ambtenaren zijn overtuigd van het belang van dit plan. In de praktijk is echter nog terrein te winnen. Zowel collegeleden als ambtenaren ervaren het stuk nauwelijks als sturingsinstrument. Het jaarplan wordt in de ambtelijke praktijk daarom onvoldoende als leidraad genomen. Ambtenaren dragen verschillende aandachtspunten voor. Een ambtenaar zegt: "Het jaarplan is in principe een goed contract tussen de diensten en het college. Daarin krijgen vragen als 'wie', 'wat' en 'waar' antwoord. Het plan dient gedurende een jaar als leidraad te worden gehanteerd. Het jaarplan wordt echter onvoldoende gezien als sturingsinstrument. Ambtenaren zullen de functie van het jaarplan beter moeten beseffen". Een



andere ambtenaar vervolgt: “Het jaarplan speelt een belangrijke rol in de planning en controlcyclus. Maar er wordt nauwelijks gestuurd op het jaarplan. De portefeuillehouder zou de sturing op het plan moeten verbeteren. Op bestuurlijk niveau is echter maar één item belangrijk, namelijk de begroting. Ambtenaren zien het jaarplan vooral als een rituele dans”.

Bij sommige diensten gebruiken de directeuren het plan wel als sturingsinstrument. Zo zegt een ambtenaar: “Voor de wethouder is het jaarplan geen rechtstreekse sturingsinstrument. Vooral de directeuren gebruiken het plan als sturingsinstrument. De wethouder verantwoordt zich op een abstracter niveau middels bestuursrapportages”.

Het belangrijkste verbeterpunt ten aanzien van het jaarplan heeft betrekking op de omgang met het plan. Zowel portefeuillehouders als ambtenaren dienen het plan te gebruiken als sturingsinstrument. Inhoudelijke verbeterpunten zijn veelal gericht op het concreter maken van informatie. Zo stelt een ambtenaar: “Verbetering is mogelijk door bepaalde zaken te prioriteren en meer SMART te maken”.

#### 5.4.4 Politieke sturing

Het merendeel van de ondervraagde ambtenaren ziet het college als agendasetter. 33% geeft aan dat ambtenaren de agenda bepalen. Het gemiddelde voor ‘agenda’ is daarmee 1,67 (norm gehaald). Het collegeprogramma is bij uitstek leidend voor het college. In de verschillende overlegstaven komt het collegebeleid regelmatig aan de orde. Dienstdirecteuren vertalen dit beleid vervolgens naar de dienst. Dat is de cultuur in Utrecht. De politieke opdrachtgever heeft de meeste invloed op de agendavorming. Verschillende ambtenaren onderschrijven dit beeld: “De agenda wordt bepaald tijdens de collegeonderhandelingen. Het collegeprogramma wordt gedurende de regeerperiode als leidraad genomen. Ambtenaren oefenen vooral invloed uit als het gaat om meerjarenprogramma’s”. Dit beeld wordt mede verklaard door de loyaliteit van het ambtelijk apparaat. Ambtenaren beseffen de primaat van de politiek. De beleidsrol van het college dient te worden ingevuld als policy initiator. Maar in bepaalde gevallen treedt het college ook op als policy selector. Ambtenaren bereiden dan beleidsalternatieven voor.

Het tweede aspect van de beleidsrol is bestuursstijl. Op dit punt scoort het college 2,28 (norm gehaald). Een meerderheid van 55% stelt dat vaak wordt gestuurd op hoofdlijnen. 13% geeft zelfs aan dat altijd wordt gestuurd op hoofdlijnen. Daartegenover stelt een kwart dat zowel op hoofdlijnen als op details in gelijke mate wordt gestuurd. Een kleine 7% geeft aan dat altijd tot in details wordt gestuurd. Tussen diensten bestaan lichte accentverschillen. Daarnaast geven leidinggevenden ten opzichte van (beleids)medewerkers vaker aan dat wordt gestuurd op details. Leidinggevenden nemen deel aan overlegstaven waarin de portefeuillehouder sturing geeft. Kennelijk komen daar veel detailzaken aan de orde.

Doorgaans vindt sturing plaats op hoofdlijnen. Veel ambtenaren prefereren deze vorm van sturing boven de sturing op details. Een ambtenaar zegt daarover: “Sturing op details leidt binnen de dienst wel eens tot irritatie. Want ambtenaren weten dan niet hoe ze moeten handelen”. Toch is menig ambtenaar zich ervan bewust dat beide vormen inherent zijn aan het besturen. De keuze wordt vaak gemaakt op basis van de prioritering van het onderwerp. Zo schenkt een portefeuillehouder additionele aandacht aan politiek gevoelige kwesties. Daarbij speelt mee dat ook de raad dergelijke kwesties nauwlettend volgt. Een ambtenaar wijst daarom op de politieke werkelijkheid: “De werkelijkheid is dat een wethouder ook kan sneuvelen vanwege details. Sturing op details is dus begrijpelijk”. Daarmee kan gesteld worden dat de beleidsrol voldoende wordt vertegenwoordigd in het college.

De politieke rol is afhankelijk van standvastigheid, visie en politieke kundigheid. Wat betreft standvastigheid is een gemiddelde waarde van 2,53 te verkennen (norm gehaald). Een meerderheid van 57% beoordeelt de politieke opdrachtgever als standvastig. 33% kan de standvastigheid ten dele waarnemen. Nog eens 10% bestempelt de opdrachtgever als onstandvastig. Leidinggevenden beoordelen de opdrachtgever relatief vaker als onstandvastig. Bovendien zijn verschillen waar te nemen tussen diensten.

Standvastigheid blijkt uit de volgzzaamheid ten aanzien van een koers. Ook overtuigingskracht wordt gezien als artefact van standvastigheid. Een ambtenaar zegt daarover: “Externe standvastigheid is prettig voor de ambtenaar. Het beleid wordt dan immers verdedigd. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een kritische raad. Intern is een standvastige houding ook prettig, want zo wordt duidelijk wat de

wethouder van ons wenst". Daarnaast tonen politici enige flexibiliteit vanwege de politieke werkelijkheid. Een ambtenaar zegt daarover: "Politici dienen flexibel te zijn. Er moet een zekere bereidheid zijn om compromissen te sluiten". Onstandvastigheid blijkt dus uit het doen van concessies. Daarover zegt een ambtenaar: "In de praktijk is onstandvastigheid te merken als de wethouder bepaalde besluiten heroverweegt onder druk van de publieke opinie. Het gevaar is een contraproductief functionerend ambtelijk apparaat".

Wat betreft de aanwezigheid van een visie wijzen de bevindingen op een gemiddelde van 2,36 (norm gehaald). Een ruime meerderheid van 70% geeft aan een politieke visie waar te kunnen nemen bij de opdrachtgever. 20% ziet niet altijd een duidelijke visie en 10% acht een politieke visie afwezig. Ook bij dit aspect bestaan verschillen tussen de diensten. Bovendien brengen leidinggevenden vaker de afwezigheid van een visie aan de orde. Leidinggevenden hebben vaak directe communicatie met portefeuillehouders.

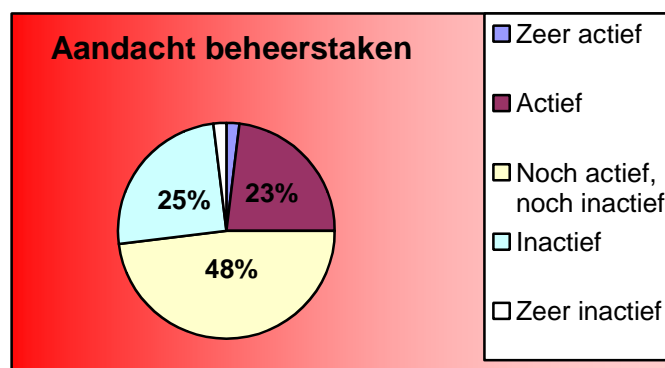
De inhoud van de waargenomen visie wordt vaak gerelateerd aan het collegeprogramma. Het handelen vanuit een visie blijkt vooral uit de gedrevenheid van en frequente sturing door de wethouder. Een ambtenaar zegt: "Politieke visie wordt duidelijk doordat de wethouder vasthoudt aan een politieke lijn. Deze visie fungeert duidelijk als leidraad". Toch is niet altijd een duidelijke visie aanwezig. Een andere ambtenaar zegt daarover: "Een visie met algemene doelstellingen over de stad is bij vrijwel iedereen aanwezig. Een persoonlijke visie met eigen opvattingen is minder aanwezig". Een andere ambtenaar vult aan: "Er is een verschuiving geweest waarbij bestuurders pragmatischer zijn geworden. Bestuurders nemen vaak een beslissing wat op enig moment logisch kijkt. Dat is anders dan dat ze vanuit een visie opereren".

Nagenoeg driekwart beoordeelt het derde aspect van de politieke rol als positief. Liefst 74% acht de politieke opdrachtgever kundig. 24% beoordeelt de opdrachtgever deels kundig en deels onkundig. Slechts 1% ziet de opdrachtgever als onkundig. De gemiddelde waarde is 2,17 (norm gehaald). Kundigheid uit zich voornamelijk in de aanwezigheid van vaktechnische kennis. Daarnaast stelt een ambtenaar: "Kundigheid van de wethouder blijkt uit het doorzettingsvermogen en strategische inleg, vooral met betrekking tot de politiek". Een andere ambtenaar voegt daaraan toe: "Kundigheid duidt niet alleen op beleidsmatige kennis van zaken, maar ook op de attitude om richting te geven. Voor ons is het uiteraard wenselijk om met een goede wethouder te werken". Verbetering is mogelijk door de informatievoorziening richting de raad te verbeteren. Raad en college hebben verschillende domeinen. Deze domeinen dienen onderkent te worden. Al met al komt de politieke rol voldoende tot uitdrukking in het Utrechtse college.

De public-relationsrol vertoont met een gemiddelde van 2,17 lichte verschillen tussen de onderzochte diensten (norm gehaald). Het gros van de ondervraagde ambtenaren, namelijk 72%, stelt dat de politieke opdrachtgever actief is ten aanzien van public relations. 23% acht de opdrachtgever deels inactief. Een kleine 5% acht de opdrachtgever stellig inactief. De genoemde activiteiten zijn veelal merkbaar in de relaties met de omgeving. Wethouders kunnen de gemeente bijvoorbeeld goed vertegenwoordigen in de media. Ambtenaren vinden een hoge mate van public relations prettig vanwege de legitimering van beleid. Daarnaast wordt duidelijk dat het politieke speelveld de wethouder actief maakt met betrekking tot public relations. "Ook de wethouder dient te scoren", zegt een ambtenaar. Daarmee kan gesteld worden dat de public-relationsrol voldoende tot uiting komt in het Utrechtse college.

Wat betreft de inspanningen omtrent ambtelijke beheerstaken zijn ambtenaren sterk verdeeld. Deze verdeeldheid uit zich ook op dienstniveau. Onderstaande grafiek laat een totaalbeeld zien.

Grafiek 4: Ambtelijke visie over beheerstaken



De verdeeldheid is logisch verklaarbaar aan de hand van de functieverdeling binnen het college. Er is immers een personeelsportefeuillehouder die de politieke koers uitstippelt, een gemeentesecretaris die de bedrijfsvoering regelt en een college die medeverantwoordelijk is voor het geheel. De medeverantwoordelijke collegeleden houden in de praktijk vaak een lepel in de pap. Een ambtenaar verwoordt dat als volgt: "Beheerstaken horen in principe niet gepolitiseerd te worden. Die neiging is er soms wel. Beheerstaken behoren tot de werkomgeving van directeuren". Een andere ambtenaar vervolgt: "Ook als het gaat om beheerstaken over de ambtelijke organisatie is de wethouder actief. Bepaalde reorganisaties worden door de wethouder gestuurd". Portefeuillehouders houden zich dus, naast de personeelsportefeuillehouder en de gemeentesecretaris, ook bezig met beheerstaken over de ambtelijke organisatie. Men is het erover eens dat de dagelijkse uitvoering van beheerstaken hoort te liggen bij de dienstdirecteuren. Hoewel de feitelijke gemiddelde waarde met 3,04 onder de norm ligt, kan aan de hand van de nuancering worden gesteld dat de managersrol in voldoende mate wordt volbracht.

#### 5.4.5 Ambtelijke responsiviteit

De informatiestroom vanuit ambtenaren richting de opdrachtgever wordt doorgaans als efficiënt gezien. 29% beoordeelt de informatiestroom deels als efficiënt en deels als inefficiënt. 12% bestempelt de informatiestroom als inefficiënt. De gemiddelde waarde bij dit element is 2,49 (norm gehaald). Efficiëntie wordt veelal verklaard door voldoende communicatiemogelijkheden en technische middelen. Een ambtenaar somt de punten als volgt op: "Efficiëntie is te wijten aan goede oriëntatie, korte lijnen tot de opdrachtgever, hoge werklust en sterke gemotiveerdheid". Ook wordt door sommige ambtenaren het belang van politieke sensitiviteit onderstreept. Zo zegt een ambtenaar: "Relevantie is belangrijker dan frequentie. De wethouder wordt in de praktijk voorzien van snelle en relevante informatie". Voor efficiëntie worden verschillende verbeteringen als mogelijk gesteld. Bijvoorbeeld in de manier waarop wethoudersstaven zijn ingericht. De onderlinge communicatie tussen de staven kan verbeterd worden. Daarnaast wordt voorgesteld om vaste cyclusmomenten beter te benutten. Een ambtenaar waarschuwt voor informatieoverbelasting, omdat de wethouder zich te toegankelijk opstelt.

Een tweede aspect van ambtelijke responsiviteit is de mate waarin fricties ontstaan. Ambtenaren ontkennen niet dat soms fundamentele meningsverschillen bestaan tussen opdrachtgever en ambtenaar. 43% bevestigt dit beeld. 49% geeft aan dat nauwelijks dergelijke meningsverschillen bestaan. Slechts 8% geeft aan dat nooit fundamentele meningsverschillen bestaan in de politiek-ambtelijke relaties. De gemiddelde waarde voor het element 'fricties' is 1,38 (norm gehaald). Discussie wordt nooit uit de weg gegaan. Dat wordt door ambtenaren enorm gewaardeerd, want het uiteindelijke beslisbevoegdheid ligt bij het college. Ook ambtenaren beseffen de rolverdeling. Daarom is sprake van een brede ambtelijke loyaliteit. Een ambtenaar beschrijft een geschil situatie als volgt: "Het meningsverschil kan eventueel beslecht worden, maar uiteindelijk heeft de opdrachtgever het laatste woord. De ambtenaar kan hooguit iets anders adviseren en de verantwoordelijkheid overlaten aan de opdrachtgever. Dus de ambtenaar blijft loyaal". Ook zijn ambtenaren ervan overtuigd dat de loyaliteit niet ten koste gaat van een kritische houding. Deze situatieschets wijst duidelijk op het gebruik van de voiceoptie, waarbij ambtenaren hun onvrede met betrekking tot waarden en handwijzen kunnen uiten. De exitoptie, ofwel weigering van een opdracht, komt niet aan de orde.

Het element 'uitvoeringswensen' is het derde aspect van ambtelijke responsiviteit. Dit element kent een gemiddelde waarde van 1,88 (norm gehaald). Nagenoeg driekwart van de ondervraagde

ambtenaren geeft aan dat de uitvoering vaak overeenkomt met de politieke wensen. Er kan dus worden gesproken van een 'capacity tot deliver' bij het ambtelijk apparaat. 19% stelt dat de uitvoering altijd overeenkomstig is en 7% stelt dat de uitvoering nooit overeenkomstig is met de wensen van de politieke opdrachtgever. De overeenkomstigheid wordt in het bijzonder verklaard door de politiek-ambtelijke communicatiekanalen en deskundigheid van het ambtelijk apparaat. Een ambtenaar zegt daarover: "De uiteindelijke beleidsuitvoering is vaak overeenkomstig met de wensen van de wethouder. Dat komt vooral door de ruime ervaring van het ambtelijk apparaat. In het ambtelijk apparaat zitten vooral deskundigen. Toch proberen we de toekomstige dienstverlening te verbeteren, onder meer door bepaalde diensten aan te bieden via het internet. Uiteindelijk proberen we het de burger zo makkelijk mogelijk te maken". Verbeterpunten zijn vooral mogelijk rondom bestuurlijke afstemming. Binnen het college zou meer afstemming moeten plaatsvinden. Dat begint bij het ambtelijk apparaat. Daarom stellen sommige ambtenaren dat nog steeds sprake is van verkokering". Samenvattend kan gesteld worden dat het in Utrecht goed is gesteld met de kwaliteit van ambtelijke responsiviteit.

#### 5.4.6 Samenvatting

Deze conclusie behandelt de percepties van het Utrechtse ambtenarenapparaat. De bevindingen zijn gebaseerd op een gemeentebreed enquête- en interviewonderzoek. De vijf onderzoeksthema's worden wederom als leidraad gehanteerd.

Ambtenaren onderkennen de keten van delegatie en verantwoording. De keten loopt via het college van de raad naar het ambtelijk apparaat. Het college is daardoor directe opdrachtgever van het ambtelijk apparaat. Toch is er vaak contact tussen raadsleden en ambtenaren. In praktijk worden raadsleden veelal voorzien van technisch relevante informatie. Soms vragen raadsleden echter ook om politiek gevoelige informatie. Daardoor komen ambtenaren wel eens in een spagaat tussen twee opdrachtgevers. In raads- en commissievergaderingen vindt ook doorgaans sturing op details plaats. De kaderstellende houding van de raad dient benadrukt te worden.

Vrijwel alle ambtenaren zijn stellige tegenstanders van een eventueel raadsapparaat of inhoudelijke griffie. Men acht het bestaande apparaat voldoende in de behoeftevoorziening. Daarnaast vrezen ambtenaren voor de efficiëntie van een dergelijke uitbreiding.

Een groot deel van het ambtenarenapparaat is van mening dat het apparaat effectief functioneert. Effectiviteit wordt verklaard door een hoge mate van doelbereiking. Ambtenaren vertonen echter verdeeldheid als het gaat om een positieve causale relatie tussen de ontvlechting van bestuursbevoegdheden en effectiviteit. Een drietal verbeterpunten voeren de boventoon. Allereerst wordt mogelijk geacht om ambtenaren meer beslisbevoegdheden te geven. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de bedrijfsvoering en bestuurlijke afstemming. Het verder ontlasten van de collegeagenda wordt als concrete maatregel genoemd.

De persoonlijke verhoudingen in politiek-ambtelijke relaties zijn voldoende ontwikkeld. Vooral het vertrouwensaspect wordt onder de aandacht gebracht. De mate waarin informatie doordringt tot de opdrachtgever wordt vaak als effectief ervaren. Dit is enerzijds te verklaren door structurele overlegmomenten en anderzijds middels ad hoc overleg. Tussen de diensten zijn echter verschillen waar te nemen. Dienstelijke verschillen bestaan ook over de duidelijkheid van opdrachten. Opdrachten vanuit het college zijn vaak duidelijk vanwege de gezonde politiek-ambtelijke communicatie.

Het jaarplan wordt in het ambtelijk functioneren nauwelijks als leidraad ervaren. Verantwoordelijke portefeuillehouders sturen onvoldoende op basis van het jaarplan. Daarom dient de omgang met het plan verbeterd te worden. Ook kan aandacht worden geschonken aan een nadere concretisering van bepaalde informatie, bijvoorbeeld SMART-formulieren.

Ambtenaren spreken zich positief uit over de uitoefening van een beleidsrol, politieke rol, public-relationsrol en managersrol door het college. Er kan worden gesproken van een balans tussen de vier bestuursrollen. Politieke sturing wordt daarom gezien als effectief.

De informatiestroom richting de politieke opdrachtgever wordt veelal als efficiënt bestempeld. Belangrijke redenen hiervoor zijn de communicatiemogelijkheden en technische middelen. Een mogelijk verbeterpunt is om de onderlinge communicatie tussen de staven te intensiveren. Daarnaast kunnen de vaste cyclusmomenten beter worden benut.

Ondanks de hoge mate van loyaliteit van Utrechtse ambtenaren ontstaan soms fundamentele meningsverschillen in de politiek-ambtelijke relatie. Omdat discussie nooit uit de weg wordt gegaan in dergelijke gevallen kan worden gesproken van de 'voiceoptie'. De loyaliteit van ambtenaren gaat overigens niet automatisch ten koste van een kritische blik.

Wat betreft de uitvoering van beleidsplannen kan worden gewezen op de aanwezigheid van een 'capacity to deliver' bij het ambtelijk apparaat. Uitvoering komt vaak overeen met de wensen van de portefeuillehouder. Daarmee kan gesteld worden dat de ambtelijke responsiviteit in het Utrechtse apparaat voldoende is ontwikkeld.

## 5.5 Raadspercepties

In deze paragraaf wordt de focus gericht op de raad. Hiervoor zijn raadsleden uit verschillende partijen geïnterviewd. Omdat raadsleden niet zijn geënquêteerd, wordt in de analyse niet gebruikgemaakt van gemiddelde waarden.

Raadsleden zijn zich bewust van de inhoud van de Wdg. Men beseft dat het dualisme doelt op de scheiding van bevoegdheden tussen de uitvoerende en wetgevende macht. Ook is duidelijk dat bijna alle bestuursbevoegdheden bij het college liggen. Toch is men verdeeld als het gaat om de invoering van het stelsel in Utrecht. Zo geeft een raadslid aan dat de invoering moeizaam is verlopen: "Vooral de raad is zich onvoldoende bewust van zijn rol. De raad zit in de praktijk nog te vaak op de stoel van het college. Dat betekent dat de raad zich wil bemoeien met vele bestuursbevoegdheden, terwijl die zijn geconcentreerd bij het college". Een collega-raadslid verklaart deze situatie door te duiden op de geleidelijke invoering van het dualisme, waardoor het verschil tussen het monisme en het dualisme is vervaagd. Een tweede hekelpunt is de omgang tussen coalitiefracties en collegeleden. Een raadslid stelt dat beide groepen samen het beleid uitstippelen: "Dat gebeurt vooraf tijdens fractievergaderingen. Het dualisme staat daarom louter op papier".

Als positieve ontwikkeling duidt men onder meer op de komst van de griffie. "De griffie doet uitstekend werk", aldus een raadslid. Ook wordt de kwaliteitsslag rondom de werving van wethouders genoemd: "In het monisme werden wethouders benoemd op basis van politieke keuzes. Daarom was de kwaliteit van wethouders vaak onder de maat".

### 5.5.1 Delegatie en verantwoording

De raad wordt gezien als opdrachtgever van het college. Het college stuurt het ambtelijk apparaat aan door middel van kaders. Een raadslid omschrijft deze werking als volgt: 'Redenerend vanuit de kaderstellende functie kan de raad worden gezien als politieke opdrachtgever. Maar de feitelijke opdrachtgever van het ambtelijk apparaat is het college. De politieke opdracht wordt dus geformuleerd in de raad'. Een ander raadslid vult aan: "Het college maakt beleid en geeft sturing aan ambtenaren. De raad is maar ten dele opdrachtgever, bijvoorbeeld via initiatiefvoorstellen". Daarmee is een keten van delegatie en verantwoording waar te nemen.

Raadsleden hebben regelmatig contact met ambtenaren. Deze contacten verlopen zowel op formele als op informele wijze. Een raadslid licht de situatie als volgt toe: "Informeel is er vooral telefonisch of mailcontact. Daarnaast organiseren ambtenaren geregeld informatieve bijeenkomsten of recepties waarin vragen kunnen worden gesteld. In beginsel mogen de raadsleden alleen worden voorzien van technische informatie, maar in sommige informele contacten wordt ook politiek getinte informatie gegeven. Bepaalde ambtenaren hebben ook een agenda. Andersom hebben ambtenaren namelijk ook wel eens behoefte aan raadsleden. Ik heb wekelijks informeel contact met het ambtelijk apparaat. De formele contacten gaan via het college. De bestaande mate en vorm van interactie met het ambtenarenapparaat is voldoende". Een ander raadslid onderschrijft dit beeld: "De politiek is een spel, dus vraag ik wel eens om politiek gevoelige informatie. Het apparaat gaat daar dan doorgaans zuiver mee om". De regeling ambtelijke bijstand wordt door geen van de ondervraagde raadsleden genoemd.

De griffie valt rechtsreeks onder verantwoordelijkheid van de raad. Daarom is in Utrecht de organisatie van deze afdeling geïnstitutionaliseerd. Een raadslid licht deze interessante ontwikkeling toe: "In Utrecht is met de invoering van het dualisme een Commissie Personeelszorg Raadsfunctionarissen (CPR) ingesteld, want de griffie bestaat uit een aantal ambtenaren waarover de raad verantwoordelijk is. De raad heeft met de CPR zijn werkgeversrol over onder andere de griffie geïnstitutionaliseerd. De

CPR houdt bijvoorbeeld functioneringsgesprekken. Utrecht is de eerste gemeente die dit systeem heeft ingevoerd”.

Wat betreft een inhoudelijke uitbreiding van de griffie of een eigenstandig raadsapparaat zijn raadsleden erg kostenbewust. Een dergelijke stap weegt volgens de raad niet op tegen de financiële lasten ervan. Bovendien stellen raadsleden dat het bestaande apparaat de raad voldoende voorziet in zijn behoeften. Er is dus geen noodzaak. Ook stelt een raadslid: “Een eigenstandig raadsapparaat zou de bemoeienis van de raad met het college versterken”.

De controlerende functie van de raad is een belangrijke pijler uit de dualiseringsoperatie. Veel raadsleden uiten hun ongenoegen met de gecompliceerdheid van ambtelijke stukken. De stukken zijn niet allemaal goed te doorgronden. Een raadslid verwoordt dit als volgt: “Weinig raadsleden zijn in staat om alle stukken te begrijpen. Raadsleden zijn niet altijd dermate hoogopgeleid om grip te krijgen op alle zaken. Ik krijg vaak het gevoel dat collegeleden een ongenaakbare houding aannemen ten opzichte van de raad. Collegeleden hebben vaak het gevoel dat wij hun niets kunnen maken”.

Een ander raadslid stelt dat de raad enerzijds over voldoende controle-instrumenten beschikt, maar anderzijds niet. Er is sturing en controle op hoofdlijnen, bijvoorbeeld middels de jaarrekening die door de accountant is gecontroleerd. Het probleem is echter een spagaat tussen sturing op hoofdlijnen en de vertegenwoordiging van de burger met uitvoeringsproblemen. Ten eerste is niet altijd duidelijk in hoeverre de uitvoering past binnen de vastgestelde kaders. Bepaalde zaken zijn immers moeilijk te definiëren. Ten tweede is oncontroleerbaar in hoeverre de geraamde kosten, uit de programmabegroting, daadwerkelijk zijn gespendeerd aan de beoogde beleidsvelden. Een eventuele verschuiving is voor de raad onzichtbaar. De diensten zullen dat inzichtelijker moeten maken, in plaats van zelf de politieke keuze te maken. Toewijzing van kosten is immers raadsaangelegenheid”. Samenvattend kan worden gesteld dat voldoende instrumenten zijn om resultaatgericht te controleren, maar de ins en outs van het proces kunnen niet optimaal worden gecontroleerd.

### 5.5.2 Functionaliteit

Volgens raadsleden stuurt het ambtenarenapparaat eerder het college aan dan andersom. Dat uit zich volgens een raadslid in “slappe verhalen in de raadsvergadering”. Hetzelfde raadslid vervolgt: “Niet iedere wethouder kan zich krachtig opstellen tegenover ambtenaren”. Een collega-raadslid verklaart dit beeld als volgt: “Collegeleden zijn passanten. Ambtenaren zijn daarentegen vaak veel langer in dienst. Daarom kunnen bepaalde ambtenaren een eigen weg kiezen en de portefeuillehouder op pad sturen”. Het beeld van raadsleden met betrekking tot het sturingsvraagstuk kan wellicht worden getypeerd met het volgende citaat: “Collegeleden drukken te weinig hun stempel op het beleid”.

Raadsleden zijn verdeeld als het gaat om de vraag of het ambtelijk apparaat effectief functioneert. Ook is verdeeldheid over de vraag in hoeverre effectiviteit is toe te schrijven aan de gescheiden verantwoordelijkheden. Een raadslid zegt hierover: “Het apparaat werkt doeltreffender dankzij het dualisme, omdat het apparaat losser staat van de politiek. Het dualisme kent immers één broodheer. Dat is het college”. Maar er zijn ook raadsleden die geen verband leggen tussen het dualisme en effectiever functioneren. Wel duidt een raadslid op het aspect van transparantie: “Het ambtenarenapparaat werkt transparanter in het dualisme. Dat betekent niet dat het apparaat ook doeltreffender werkt. De boedelscheiding tussen de raad en het college heeft bij ambtenaren de aandacht doen verschuiven naar verantwoording. Het college moet zich immers verantwoorden tegenover de raad. De raad is daarom sterker geworden door het dualisme, want de controlerende bevoegdheden zijn verduidelijkt. De raad kan het college sneller op het matje roepen. Vroeger was dat niet mogelijk omdat sprake was van een gezamenlijke verantwoordelijkheid”.

De ineffectiviteit van het ambtelijk apparaat wordt op verschillende wijzen beargumenteerd. Zo wordt gebrek aan communicatie met de omgeving verondersteld. Men duidt op de traagheid van het apparaat. Ook wordt gesproken van verkokering. Anderzijds is de raad zich er van bewust dat het apparaat verbonden is aan voorschriften en regels, dus bureaucratie, waardoor ineffectiviteit vaak in de hand wordt gewerkt.

### 5.5.3 Samenwerking

Het onderhouden van persoonlijke relaties wordt omschreven als “smeermiddel” in organisaties. Raadsleden zien het belang van persoonlijke verhoudingen in. In Utrecht zijn deze verhoudingen goed



ontwikkeld. Volgens één van de ondervraagde raadsleden is dat in het verleden wel eens anders geweest.

Het vertrouwensaspect wordt vaak aangehaald in het kader van persoonlijke relaties. Een raadslid zegt: "Om goed beleid te kunnen maken moet men simpelweg door dezelfde deur kunnen. Vertrouwen speelt daar een belangrijke rol bij. Een creatief proces kan niet zonder persoonlijke relaties tot succes worden gebracht". Een ander raadslid vervolgt: "De persoonlijke relaties tussen de raad en het college zijn zeer afwisselend. Uiteraard zijn dergelijke relaties het sterkst merkbaar tussen collegeleden en coalitiepartijen".

Kaderstelling is volgens raadsleden een goed instrument ter aansturing van het college. Er kleven echter enkele haken en ogen aan dit instrument. Allereerst blijkt het lastig te zijn om op dit abstractieniveau te debatteren. Een raadslid verwoordt dit als volgt: "Kaderstelling is een goed instrument ter aansturing van het dualisme, maar in de praktijk is het abstractieniveau niet altijd duidelijk. Er bestaan verschillende niveaus van kaderstelling. Men moet op hetzelfde niveau debatteren. De raad heeft deze vaardigheid nog niet voldoende onder de knie. Het gevolg is enerzijds dat collegevoorstellen niet automatisch door de raad komen. Raadsleden verwachten namelijk net iets anders. Anderzijds krijgt een wethouder meer speelruimte. Waar geen kaders zijn gesteld, kan een wethouder zijn gang gaan". Kaderstelling is dus lastig in de praktijk te brengen. Wederom wordt benadrukt dat de raad onvoldoende vaardig is met dit instrument. Een ander raadslid licht de problematiek als volgt toe: "De raad is onvoldoende bekwaam met het instrument kaderstelling. Het is lastig om continu te wisselen tussen hoofdlijnen en de stoepregelproblematiek". Samenvattend kan gesteld worden dat het instrument kaderstelling nog niet volledig tot zijn recht is gekomen in Utrecht.

#### 5.5.4 Politieke sturing

De ondervraagde raadsleden geven aan dat de politieke agenda vooral door het college wordt bepaald. De inhoud wordt vervolgens in samenspraak met ambtenaren bepaald. Dit beeld komt overeen met een college als policy selector. Toch zijn veel raadsleden ervan overtuigd dat de agenda door de raad bepaald dient te worden. Eén van de raadsleden verklaart dit als volgt: "In principe hoort de raad de politieke agenda te bepalen. De raad heeft immers de primaire politieke besluitvorming".

Raadsleden zijn niet goed bekend met de productenraming. De productenraming dient een goede vertaling te zijn van de begroting. De raming is een stuk voor het college, dus is de onbekendheid van de raad niet verrassend. Toch worden enkele kanttekeningen gemaakt, bijvoorbeeld ten aanzien van de prioritering van prestaties. Een raadslid zegt: "In de productenraming is vaak geen prioritering opgenomen. Ook wordt vaak geen start- en eindbestemming genoemd. Lang niet alle diensten kunnen daarom uit de voeten met de raming. Het gevaar is dat de diensten zelf een prioritering opstellen". De productenraming blijft een stuk voor het college die, volgens raadsleden, een goede vertaling dient te zijn van de (programma)begroting.

De standvastigheid van collegeleden is volgens raadsleden zeer afwisselend. Politieke visie speelt daar niet altijd grote rol bij. Het huidige college wordt amper als visionair betiteld. Persoonlijkheid en kennis van zaken worden wel ervaren als belangrijke aspecten. Een raadslid licht toe: "Wat betreft de aanwezigheid van een visie is het college verdeeld. Binnen het ambtelijke top bestaan wel duidelijk visionaire ambtenaren". Ook wat betreft politieke kundigheid van collegeleden blijkt verdeeldheid te bestaan. Een raadslid zegt hierover stellig: "Bepaalde wethouders stralen geen kundigheid uit". Een ander raadslid vult aan: "Sommige collegeleden zijn soms zeer onhandig".

De ondervraagde raadsleden achten het college niet actief op het gebied van public relations. Een aantal ontwikkelingen hebben bijgedragen aan deze beeldvorming. Een raadslid merkt de afschaffing van wekelijkse persgesprekken op: "Collegeleden gaan slecht om met de pers. De wekelijkse persconferentie is afgeschaft door dit college. Er gaan daarom heel veel persberichten naar buiten, maar dat is vooral positieve berichtgeving. Omdat het college slecht omgaat met de pers, komen journalisten vaker naar ons toe". Een ander raadslid gaat iets verder: "Het college is op het gebied van p.r. relatief minder actief dan de raad. Het college gebruikt veelal persberichten waarvan de kwaliteit matig is. Bovendien is het vooral 'rozengeur en maneschijn'. Dergelijke berichtgevingen neigen zelfs naar propaganda". Al met al zijn raadsleden ontevreden over de houding van het college ten aanzien van public relations. De raadsleden hanteren echter een krappe definiëring van public relations, namelijk slechts de omgang met media.

Raadsleden hebben veelal weinig zicht op beheerstaken over de ambtelijke organisatie. Toch geven enkele raadsleden eensluidend aan dat vooral de gemeentesecretaris en de dienstdirecteuren zich bezinnen op dit terrein. "Het college opereert veelal op de achtergrond", aldus een raadslid.

### 5.5.5 Ambtelijke responsiviteit

Ambtenaren informeren het college volgens raadsleden niet altijd juist en tijdig. Een raadslid zegt daarover: "Dat is meerdere malen gebleken bij één wethouder, maar ook bij anderen. Daaruit kan de zwakte van de wethouder worden afgeleid. Na één blamage zou de wethouder het ambtelijk apparaat duidelijk moeten maken wie de baas is". Desondanks bestempelen raadsleden over het algemeen de informatievoorziening vanuit ambtenaren als goed.

Sommige raadsleden geven aan op de hoogte te zijn van bepaalde politiek-ambtelijke fricties. Tussen collegeleden en ambtenaren is soms sprake van geschil. Een raadslid zegt daarover: "Via informele wegen heb ik begrepen dat de samenwerking tussen ambtenaren en wethouders niet altijd soepel verloopt, bijvoorbeeld als de uitvoering niet naar wens gebeurt". Bovendien verwachten raadsleden bepaalde fricties, omdat sommige ambtenaren hun portefeuillehouder sterk kunnen beïnvloeden.

De uitvoering van het ambtelijk apparaat komt niet altijd overeen met de vastgestelde beleidskaders. Desondanks wordt de mate van overeenkomstigheid bestempeld als voldoende. Dit vraagstuk wordt onder meer in verband gebracht met het onvoldoende kaderstellend vermogen van de raad. Daarnaast wordt gesproken van bepaalde aanpassingen gedurende het proces van beleidsvoorbereiding tot beleidsuitvoering.

Raadsleden gebruiken zowel formele als informele instrumenten om de uitvoering dichterbij de politieke wensen te brengen. Een raadslid licht toe: "Formeel gebruikt de raad bijvoorbeeld het amendement. Informeel kunnen samenwerkingsverbanden met andere fracties worden gesloten. Maar als het er op aan komt volgen coalitiepartijen op traditionele wijze het college en is nergens sprake van het dualisme".

### 5.5.6 Samenvatting

Het besef van delegatie en verantwoording is, naast het college en het ambtelijk apparaat, ook duidelijk merkbaar bij de raad. College is directe opdrachtgever van het ambtelijk apparaat, maar de raad stelt kaders waarbinnen het college dient te handelen. Toch wordt de keten enigszins verstoord door toedoen van raadsleden. Raadsleden begeven zich namelijk, naast kaderstelling, ook op uitvoeringsniveau. Volksvertegenwoordigers krijgen te maken met de bekende 'stoeptegelproblematiek'. Er is dus enigszins sprake van ambtelijke sturing door raadsleden. Deze sturing vindt zowel op formele als op informele wijze plaats. De informele contacten zijn vaak interessant, omdat geen directe toezicht is vanuit de portefeuillehouder. Sommige raadsleden maken hier gebruik van door politiek getinte vragen te stellen.

Raadsleden zijn net als collegeleden en ambtenaren ook fervente tegenstanders van een aanvullend ambtelijk apparaat. Vooral het financiële plaatje doet de volksvertegenwoordigers laten schrikken. Ook belangrijk is de overbodigheid van een dergelijke uitbreiding. Raadsleden geven aan in voldoende mate gebruik te kunnen maken van het bestaande apparaat.

De controlefunctie van de raad is door bepaalde omstandigheden in bedwang geraakt. Veel raadsleden hebben, vanwege de complexiteit, moeite met de doorgronding van ambtelijke stukken. Ook wordt aandacht gevraagd voor transparantie van bepaalde (financiële) kwesties, bijvoorbeeld in de jaarrekening. Daarom kan over het algemeen worden gesteld dat voldoende controle-instrumenten ter beschikking zijn, maar het proces kan wegens genoemde omstandigheden niet optimaal worden gecontroleerd.

Raadsleden stellen dat collegeleden veelal worden gestuurd door ambtenaren, in plaats van andersom. Dat betekent de aanwezigheid van relatief sterke ambtenaren. Verder zijn raadsleden verdeeld over het functioneren van het ambtelijk apparaat. Slechts een deel van de raadsleden bestempelt de mate waarin doelen worden bereikt als voldoende. Ook heerst verdeeldheid over de vraag in hoeverre effectiviteit is te wijten aan dualisering. Ineffectiviteit wordt veelal verklaard door een gebrek aan externe communicatie, trage functioneren en verkokering binnen de organisatie. Daarom zou gewerkt moeten worden aan deze aspecten.



De raad beseft in Utrecht het belang van persoonlijke relaties. Het vertrouwensaspect speelt hier een belangrijke rol bij. Metaforen als 'smeermiddel' maken de functie van dit aspect overduidelijk. Persoonlijke verhoudingen zijn, op traditionele wijze, het sterkst merkbaar tussen coalitiepartijen en collegeleden.

Kaderstelling wordt als goed instrument ervaren, maar dit instrument is lastig in de praktijk te brengen. Kaderstellend opereren vraagt van iedereen eenzelfde abstractieniveau. Raadsleden kunnen de spagaat tussen kaderstelling (hoofdlijnen) en uitvoering (details) niet ontkomen. Uiteraard wordt de spagaat bemoeilijkt door tussenkomst van 'losliggende stoeptegels', maar ook de raad zelf zal zich moeten ontwikkelen op het gebied van kaderstelling.

Raadsleden stellen dat het college in samenspraak met ambtenaren de politieke agenda bepaalt. Dit praktijkbeeld komt overeen met het college als policy selector. In principe zijn raadsleden ervan overtuigd dat de politieke agenda zou moeten worden bepaald door de raad. Toch komt met een policy selector de beleidsrol van het college enigszins tot stand.

De aspecten standvastigheid, visie en politieke kundigheid worden ieder per collegelid afwisselend geacht. Daarmee krijgt een politieke rol ten dele weerslag in de praktijk. Wat betreft public relations wordt het college als inactief ervaren. De public-relationsrol is daarom niet voldoende uitgewerkt.

De formele taakverdeling omtrent beheerstaken komt ook naar voren uit de verklaringen van de raadsleden. Vooral de gemeentesecretaris en diensdirecteuren zijn actief met de bedrijfsvoering. Het college, in het bijzonder de personeelsportefeuillehouder, voert de politieke rol op de achtergrond. Mede door de geschetste verdeling kan gesteld worden dat het college voldoet aan de managersrol. De overige drie rollen komen echter niet optimaal tot uitdrukking. Vooral bij de politieke rol en public-relationsrol is nog terrein te winnen.

Ambtenaren informeren het college volgens raadsleden niet altijd juist en volledig. Toch wordt gesproken van een goede informatievoorziening uit het ambtenarenapparaat. Slechte informatievoorziening kan leiden tot politiek-ambtelijke fricties. Er zijn raadsleden die via het informele circuit bepaalde fricties opvangen.

Raadsleden stellen over het algemeen dat de uitvoering van beleid voldoet aan de gestelde kaders. Bijsturing gedurende een proces draagt bij aan dit gegeven. Verbetering is uiteraard mogelijk, onder meer door de kaderstellende houding van de raad te laten ontwikkelen. Op dit moment proberen raadsleden toch via formele en informele instrumenten sturing te geven aan de indirecte uitvoering van beleidskaders.

Uit de analyse is gebleken dat de raad relatief kritischer is over het college en het ambtelijk apparaat, dan de twee laatstgenoemde organen jegens de raad. Deze kritische blik is wellicht te verklaren door de primaat van de politiek. Bovendien is een raadssamenstelling uiteraard diffuus, waardoor verschillende geluiden inherent zijn aan de pluriformiteit.

## 5.6 Conclusie

Deze afsluitende paragraaf is gericht op conclusies van de onderzochte hypothesen. Per gemeentelijke actor wordt nagegaan of de hypothesen aangenomen<sup>13</sup> of verworpen kunnen worden. Na een schematische weergave wordt de toetsing per hypothese toegelicht.

X = aannemen

-- = verwerpen

Delegatie en verantwoording	College	Raad	Ambtenarenapparaat
Hypothese 1	X	X	X

Het college wordt door alle partijen het meest ervaren als politieke opdrachtgever van het ambtelijk apparaat. De positie van de raad wordt onderkend als kaderstellend orgaan. Toch houdt de raad zich in de praktijk ook bezig met politieke sturing, weliswaar minder intensief dan het college, maar wel

<sup>13</sup> Aannemen betekent dat geen implicaties zijn gevonden die wijzen op niet verwerpen.

duidelijk zichtbaar. Sturing vanuit de raad gaat zowel op formele als op informele wijze. Bovendien is de raad rechtsreeks verantwoordelijk voor een deel van het ambtelijk apparaat, waaronder de griffie. De griffie staat altijd in dienst van de raad. In Utrecht is de organisatie van de griffie geïnstitutionaliseerd. Daarmee doet de raad recht aan zijn werkgeversrol.

<b>Functionaliteit</b>	College	Raad	Ambtenarenapparaat
Hypothese 2	X	--	X

Het ambtelijk functioneren wordt door zowel collegeleden als ambtenaren bestempeld als doeltreffend. Doeltreffendheid wordt gekoppeld aan de mate waarin doelen worden bereikt. Raadsleden tonen verdeeldheid ten aanzien van dit punt. Slechts een klein deel van de raadsleden acht het ambtelijk functioneren als effectief. Overigens leggen geen van de organen stellig een causaal verband tussen de ontvlechting van bevoegdheden en de mate van effectiviteit.

<b>Samenwerking</b>	College	Raad	Ambtenarenapparaat
Hypothese 3	X	X	X

In Utrecht is naast een zakelijke betrekking tevens sprake van een persoonlijke relatie tussen gemeentelijke actoren. De persoonlijke relaties onderstrepen het vertrouwensaspect. Verder verlopen informatiestromen tussen college en ambtenaren veelal doeltreffend. Goede communicatie, zowel in vorm van vaste cyclusmomenten als op ad hoc basis, is hiervoor essentieel.

<b>Politieke sturing</b>	College	Raad	Ambtenarenapparaat
Hypothese 4	X	--	X

De vier beleidsrollen worden door zowel collegeleden als het ambtelijk apparaat onderkent. Dat betekent dat het Utrechtse college voldoende aandacht schenkt aan de beleidsrol, de politieke rol, de public-relationsrol en de managersrol. Volgens raadsleden straalt het college de politieke en public-relationsrol onvoldoende uit. Al met al constateren collegeleden en ambtenaren een balans tussen de vier bestuursrollen.

<b>Ambtelijke responsiviteit</b>	College	Raad	Ambtenarenapparaat
Hypothese 5	X	X	X

De drie aspecten van ambtelijke responsiviteit, te weten ambtelijke sensitiviteit, ambtelijke loyaliteit en overeenkomstigheid van uitvoeringswensen, zijn op aanvaardbaar niveau. Een kanttekening is echter op zijn plaats. Het aspect ambtelijke sensitiviteit geeft enige verdeeldheid weer over de gemeentelijke diensten.

## 6. Samenvatting en conclusie

De dynamiek in het lokaal bestuur is onderstreept met de invoering van het duale stelsel. Dit stelsel is vanaf maart 2002 geleidelijk ingevoerd in gemeenteland. Ook Utrecht heeft de dualiseringsoperatie doorgevoerd. De dualisering, aangestuurd door de Wdg, betekent de ontvlechting van bevoegdheden tussen de raad en het college. De wetgever heeft beoogd de controlerende en volksvertegenwoordigende functie van de raad te versterken. Daartegenover is de bestuurdersrol van het college benadrukt. Daarvoor zijn de bestuursbevoegdheden, met uitzondering van de autonome bevoegdheden, overgeheveld naar het college. 'Bestuursbevoegdheden zijn bevoegdheden tot het nemen van concrete beslissingen (beschikkingen en besluiten met een algemene strekking) en de vaststelling van beleidsregels' (VNG en BZK, 2002: 4-5). Bestuursbevoegdheden zijn gebaseerd op de Gemeentewet, medebewindswetten of de Grondwet.

De overheveling van bestuursbevoegdheden heeft de aandacht doen verschuiven naar een derde belangrijke actor in het gemeentelijk bestel, namelijk het ambtelijk apparaat. Ambtenaren worden aangestuurd opdat beleid tot uitvoering kan worden gebracht. In het duale stelsel dient aansturing hoofdzakelijk plaats te vinden vanuit het college. Vanwege de nieuwe duale verhoudingen is de focus in dit onderzoek vooral gericht op het college en het ambtelijk apparaat. Maar ook de invloed van de raad als hoogste orgaan binnen de gemeente is onderzocht.

Het theoretisch kader bestaat uit de principaal-agenttheorie. 'In principaal-agent-relaties staat het probleem centraal hoe het contract tussen principaal (opdrachtgever) en agent (opdrachtnemer) kan worden gespecificeerd op een manier dat de agent optimaal wordt gemotiveerd om in het belang van de principaal te handelen' (Hazeu, 2000: 80-81). In het gemeentelijk bestel is sprake van een keten van delegatie en verantwoording. Daarom bestaan meerdere principalen en agenten. De raad heeft een principaalfunctie ten opzichte van het college. Het college heeft op haar beurt een principaalfunctie ten opzichte van ambtenaren. Ambtenaren leggen zijn verantwoording verschuldigd aan het college, en het college is verantwoording verschuldigd aan de raad. De relatie tussen de raad en het college wordt vormgegeven door de programmabegroting. De uitwerking van de begroting op dienstniveau is de productenraming. De raming staat centraal in de relatie tussen het college en het ambtenarenapparaat. De raming is een verzameling van dienstjaarplannen. Om de politiek-ambtelijke relatie in kaart te brengen is onderzoek gedaan naar een tweetal jaarplannen. De analyse is uitgevoerd volgens de gemeentelijke format voor het jaarplan en de rijksbrede VBTB-operatie. Zowel de gemeentelijke format als de VBTB-operatie geven aanwijzingen ter opstelling van het jaarplan. De jaarplannen zijn ten behoeve van de representativiteit afkomstig uit de harde en de zachte sector.

Naast documentenanalyse is tevens veldonderzoek verricht binnen de gemeentelijke organisatie. Zowel de raad, het college als het ambtelijk apparaat zijn onderzocht op basis van de interviewmethode. De interviewmethode is in twee fasen toegepast. In fase 1 is de enquêteteknik gebruikt. Onder een representatieve groep ambtenaren zijn 166 digitale enquêtes afgenomen. Daarnaast zijn 7 leden van het college digitaal geënuquêteerd. In fase 2 is aansluitend op de enquête gebruikgemaakt van de interviewtechniek. Respectievelijk zijn 7, 8 en 4 leden van het college, het ambtelijk apparaat en de raad geïnterviewd. Het veldonderzoek is geleid aan de hand van vijftal thema's. De thema's zijn (1) delegatie en verantwoording, (2) functionaliteit, (3) samenwerking, (4) politieke sturing en (5) ambtelijke responsiviteit. Aan de hand van de thema's zijn enquête- en interviewvragen opgesteld. Tevens zijn de onderzoekshypothesen gestructureerd langs de vijf thema's.

De invoering van het dualistisch stelsel heeft ook in gemeente Utrecht de bevoegdheden tussen de raad en het college ontvlochten. Op 13 december 2001 heeft de raad unaniem besloten zich aan sluiten bij het door de regering ingezette beleidsproces van Wdg. De invoering van de wet is door een commissie ad hoc uit de raad voorbereid. Daarmee is een Nota Dualisering Gemeentebestuur met 35 actiepunten, waaronder de overheveling van bestuursbevoegdheden, vastgesteld. De raad stelt de kaders vast waaraan het college, met behulp van het ambtelijk apparaat, invulling en uitvoering geeft. Hoewel de raad onvoldoende kaderstellend wordt geacht, is een keten van delegatie en verantwoording te waarnemen tussen de drie centrale gemeentelijke actoren.

Het college stuurt het ambtelijk apparaat aan. Daarom wordt doorgaans het college als politieke opdrachtgever van het ambtelijk apparaat gezien. Toch treden ook raadsleden in de praktijk sturend op ten aanzien van ambtenaren. De tweezijdige sturing doet afbreuk aan het dualisme, want

dualisering van bestuursbevoegdheden houdt in dat deze bevoegdheden zijn overgeheveld naar het college. In de praktijk zijn echter niet alle bestuursbevoegdheden verschoven naar het college. De raad heeft zijn autonome bestuursbevoegdheden behouden. Deze praktijk strookt niet met het ideaaltypisch dualistisch model met twee strikt gescheiden organen. De raad kan dus ook in het dualisme, voorzover de autonome bestuursbevoegdheden mogelijk maken, meebesturen. Het college blijft primair het bestuursorgaan. Bestuursbevoegdheden uit de Gemeentewet en vele andere medebewindswetten zijn namelijk geconcentreerd bij het college. De wet sluit niet uit dat zowel de raad als het college opdrachten neer kunnen leggen bij ambtenaren. Ook de principaal-agenttheorie onderkent dat meerdere principalen en agenten kunnen bestaan. De tweezijdige sturing uit de praktijk betekent dat het ideaaltypisch dualistisch model niet is ingevoerd. De raad en het college zijn namelijk niet strikt gescheiden. Er is dus, op basis van de wet, een lichtere vorm van het dualistisch model in gebruik gesteld.

Uit de jaarplananalyse is gebleken dat het informatiegehalte van de jaarplannen doorgaans voldoende is. Toch zijn twee belangrijke kanttekeningen te maken over deze ex ante informatie-uitwisseling. Ex ante betekent dat een jaarplan tot vastlegging door het college niet kan functioneren als 'contract'. De jaarplananalyse wijst enerzijds op onvolledige informatie en anderzijds op onvoldoende concretisering in termen van SMART-principes. De theorie verklaart deze bevinding door te stellen dat het college en de diensten verschillende doelen en belangen nastreven in een situatie van onvolledige informatie. Bovendien wordt de informatievoorziening gezien als asymmetrisch in het belang van ambtenaren. Ambtenaren hebben daarom een informatievoorsprong ten opzichte van collegeleden. Jaarplannen worden immers voorbereid in de ambtelijke diensten waar men over de noodzakelijke deskundigheid beschikt. Deze ex ante verklaring wordt adverse selection genoemd. Portefeuillehouders leggen de jaarplannen dus vast op basis van onvolledige informatie, bijvoorbeeld ten aanzien van informatie met betrekking tot de beoogde plausibele relaties. Hierdoor wordt effectieve politieke sturing ondermijnt. Dit beeld krijgt tevens bevestiging in het veldonderzoek. De jaarplannen worden onvoldoende als sturingsinstrument beschouwd. Zowel ambtenaren als collegeleden gebruiken de jaarplannen in de praktijk nauwelijks als leidraad.

Naast ex ante informatievoorziening is ook sprake van ex post informatievoorziening. Ex post duidt op de uitvoering van de plannen, waaronder de jaarplannen. Ook hieromtrent beoordelen zowel het college als het ambtelijk apparaat het functioneren van het ambtenaren doorgaans als effectief. De mate waarin doelen worden bereikt is volgens deze partijen hoog. Beide partijen hechten belang aan een hoge mate van doelbereiking. Zo kan het ambtelijk apparaat zich namelijk verantwoorden tegenover het college, en het college tegenover de raad. Ook is doorgaans sprake van een gezonde samenwerking tussen ambtenaren en collegeleden. Dat blijkt uit de aanwezigheid van het vertrouwensaspect. In tegenstelling tot de meeste collegeleden en ambtenaren zijn raadsleden echter minder optimistisch over het ambtelijk functioneren. De principaal-agenttheorie verklaart deze stelling door te stellen dat ambtenaren andere belangen nastreven dan het college. De onvolledige informatieasymmetrie die de raad suggereert wordt verklaard als moral hazard, want er wordt gesproken over de uitvoering. Uitvoering betekent dat het 'contract' reeds is afgesloten. Ambtenaren geven dus onvoldoende uitwerking aan de opdrachten van het college. Er is daarom sprake van een zekere x-inefficiëntie. Ambtenaren spannen zich immers niet maximaal in voor het college. Uiteraard zijn verschillen te verkennen tussen de gemeentelijke diensten.

Moral hazard kan leiden tot x-inefficiëntie. Het verborgen beslissingsprobleem kan immers een verlies aan efficiëntie met zich meebrengen. Enerzijds is sprake van monitoring costs; het college zal meer kosten moeten maken om ambtenaren in de gewenste richting te sturen. Anderzijds zullen ambtenaren meer kosten moeten maken om portefeuillehouders te overtuigen dat zij in het belang van het college werken. Naarmate de efficiëntie toeneemt, zullen de monitoring costs afnemen en de bonding costs toenemen.

Adverse selection en moral hazard hebben ook gevolgen voor de wijze waarop ambtenaren worden aangestuurd. Enerzijds beïnvloeden ambtenaren via het jaarplan het gedrag van collegeleden. Daarmee sturen ambtenaren het college tot op zekere hoogte aan. Anderzijds wordt over het algemeen effectieve politieke sturing vanuit het college verondersteld. Volgens collegeleden en ambtenaren is sprake van een balans tussen de beleidsrol, politieke rol, public-relationsrol en de managersrol. Raadsleden verschillen echter van gedachte. Met name de politieke en public-relationsrol worden door de raad onder de aandacht gebracht. Aspecten als standvastigheid, visionair optreden en politieke kundigheid worden onderstreept. Ook wat betreft public relations dient het college actiever op te treden volgens raadsleden.

Ambtelijke responsiviteit is belangrijk voor de slagvaardigheid van het college. Utrecht heeft de ambtelijke loyaliteitsnorm hoog in het vaandel staan. Dat is een goede basis voor ambtelijke responsiviteit. Toch duikt wederom ex post informatie-asymmetrie op. Ambtenaren geven doorgaans voldoende uitwerking aan de vragen van het college, maar de politieke sensitiviteit is niet overal binnen de ambtelijke organisatie voldoende ontwikkeld. Desondanks wordt beleidsuitvoering dikwijls in overeenstemming geacht met de wensen van het college geacht.

De empirische bevindingen uit de duale praktijk zijn dikwijls verklaard aan de hand van de principaal-agenttheorie. De theorie bestaat uit verschillende noties die ieder betrekking hebben op verschillende aspecten. De principaal-agenttheorie is dus nuttig gebleken voor de beschrijving en verklaring van de duale praktijk. De duale praktijk heeft echter ook implicaties naar voren gebracht ten aanzien van de theorie. Uit de gemeentelijke praktijk is gebleken dat meerdere principalen, dus raad en college, dezelfde agent, dus het ambtelijk apparaat, kunnen aansturen. Want de raad stuurt in de praktijk mee. Hiertoe is de raad zelfs bevoegd vanwege de autonome bestuursbevoegdheden die hij nog bezit. Het college is uiteraard primaire bestuursorgaan.

De asymmetrische informatievoorziening tussen de principaal en agent, bijvoorbeeld in de vorm van moral hazard, is ook merkbaar in de duale praktijk. Maar ook hieromtrent kunnen principalen verschillen in zienswijze. De raad acht het ambtelijk apparaat immers minder effectief dan collegeleden. Met inachtneming van de duale keten van delegatie en verantwoording kan dus worden gesteld dat de hogere principaal, oftewel de raad, en lagere principaal, oftewel het college, van mening kunnen verschillen over de agent, oftewel het ambtenarenapparaat. Daartegenover wijst de duale praktijk ook op de diversiteit van de agent. In de analyse van een gemeentelijk bestel dient daar in het bijzonder rekening mee te worden gehouden. Het ambtelijk apparaat bestaat namelijk uit verschillende diensten die een eigen ambtelijk sub-cultuur kunnen hebben. Dit gegeven blijkt bijvoorbeeld uit de mate waarin ambtelijke informatie effectief wordt doorgeleid naar het college.

Verder is in de duale praktijk sprake van een bijzondere vorm van asymmetrische informatievoorziening. De vorm van informatievoorziening duidt in theoretische zin op de informatievoorsprong van de agent ten opzichte van de principaal. In de duale gemeentelijke praktijk is echter naast inhoudelijke informatie ook politieke sensitiviteit van belang. Ambtenaren dienen te beschikken over een politieke antenne. Zo kan de inhoudelijke informatie namelijk worden geselecteerd naar relevantie. Een hoge mate van politieke sensitiviteit betekent een ambtelijke informatievoorsprong die mede voordelig is voor het college. Politieke sensitiviteit is dus een bijzondere dimensie in de politiek-ambtelijke relatie.

Al met al kan gesteld worden dat de dualisering in Utrecht goed tot zijn recht is gekomen. Uiteraard bestaan zowel op raadsniveau, collegeniveau en ambtelijk niveau bepaalde onvolkomenheden. Op het niveau van de raad is kaderstelling een aandachtspunt. Gebrekkige kaderstelling leidt tot interventie op detailniveau. Dit punt vraagt veeleer om een cultuurverandering. Een cultuurverandering komt doorgaans geleidelijk tot stand. Bij het college dient in het bijzonder aandacht geschonken te worden aan de sturing richting ambtenaren. Daarvoor dienen de bestaande instrumenten goed te worden ingezet of te worden uitgebreid. Met name het jaarplan dient stevig onder de loep genomen te worden. Ambtenaren tot slot kunnen nog werken aan de informatievoorziening richting het college. Met name het aspect politieke sensitiviteit dient de aandacht te krijgen. Daardoor kunnen ook de meningsverschillen worden geminimaliseerd. De informatievoorziening kan efficiënter en effectiever verlopen. Om deze redenen luidt de titel van dit onderzoek; dual, maar niet helemaal.

## 6.1 Aanbevelingen

De principaal-agenttheorie kent een viertal maatregelen ter voorkoming van agency problems. Ook in Utrecht wijzen de bevindingen op agency problems. De theorie onderscheidt (1) corporate governance, (2) aanstelling van monitor bij teamproductie, (3) prestatieprikkelintensiteitsprincipe en (4) (on)meetbaarheid van prestaties als maatregel ter voorkoming van de problemen. Onderstaande aanbevelingen zijn gedaan in de richting van het Utrechtse college en dienstdirecteuren. Dienstdirecteuren kunnen in veel gevallen het initiatief nemen en portefeuillehouders moeten het uiteindelijke besluit nemen.

Corporate governance in het licht van de principaal-agenttheorie kent twee disciplineringsmechanismen. Beide mechanismen kunnen worden ingezet ter voorkoming van agency

problems. Allereerst dient ervoor gezorgd te worden dat de belangen van ambtenaren parallel lopen met de belangen van het college. Dit kan bereikt worden door de beloningsstructuur te koppelen aan de behaalde doelstellingen. Middels functioneringsgesprekken wordt nagegaan in hoeverre de persoonlijke doestellingen worden behaald. Meetbare afspraken ten aanzien van het functioneren kan prestatiegerelateerd belonen doen laten slagen. De tweede optie grijpt in op bestuurlijke disciplineringsmechanismen. Politiek-ambtelijke contacten verlopen in de praktijk via formele en informele overlegmomenten. De informele momenten zijn een nuttige aanvulling op de formele overlegvormen. De formele momenten kunnen beter worden gestructureerd aan de hand van een permanent sturingsinstrument. De formele overlegmomenten kunnen hierdoor op systematische wijze resultaat leveren. Het komt er op neer dat de formele contactmomenten beter worden benut. Om de formele en informele contacten te laten intensiveren dient onder andere een gemeentebrede training te worden gegeven over politieke sensitiviteit. Een 'politieke antenne' brengt ambtenaren nieuwe dimensies bij voor effectieve ondersteuning van collegeleden. Ook dient aandacht te worden geschonken aan de communicatie tussen gemeentelijke diensten. Er is een zekere mate van verkokering aan de orde. Dit probleem kan deels worden weggewerkt door producten te verdelen over meerdere diensten en daarmee vaste overlegmomenten te creëren tussen de afzonderlijke diensten. De verdeling van producten kan worden vastgelegd in de planning- en controlcyclus. Dienstdirecteuren zullen de afdelingen moeten sturen met inachtneming van de noodzaak op afstemming met samenwerkende diensten. De negatieve consequenties van verkokering kunnen hierdoor het hoofd worden geboden.

Wat betreft teamproductie kunnen dienst- en afdelingshoofden in naam van het college als monitor optreden. Ook hiervoor is systematisch sturen van cruciaal belang. Men kan ervoor kiezen om het jaarplan te verbeteren of een ander middel in te zetten. Ingeval van het jaarplan dient in het bijzonder aandacht te worden geschonken aan het element 'externe factoren'. Externe factoren kunnen namelijk invloed hebben op het beleid. Monitoring dient dus te worden verricht met inachtneming van externe factoren. Hiervoor is een scherpe taakverdeling van belang. Het probleem van free riding dient uit de weg te worden gegaan. Free riding doet namelijk afbreuk aan teamproductie. Bij ieder product dient te worden vastgesteld welke inspanningen eenieder dient te leveren. Uiteraard moeten deze inspanningen meetbaar zijn opdat monitoring mogelijk wordt gemaakt. Bij ieder product dient periodiek de inzet van ambtenaren te worden gerapporteerd en getoetst.

De aandacht aan monitoring kan ertoe leiden dat de bevoegdheden van het ambtelijk apparaat kunnen worden verruimd. Controle wordt immers intensiever door monitoring. Binnen het ambtelijk apparaat zijn geluiden die pleiten voor meer beleidsvrijheid. Door verruiming van de ambtelijke bevoegdheden kan de slagvaardigheid van het ambtelijk apparaat toenemen.

Ook bij het prestatieprikkelintensiteitsprincipe wordt de koppeling tussen beloning en prestaties aan de orde gebracht. De beloning dient sterker te worden gebaseerd op prestaties, mits de activiteiten van ambtenaren beter meetbaar zijn. Juist het element 'meetbaarheid', één van de SMART-principes, is een belangrijke onvolkomenheid gebleken uit de jaarplananalyse. Daarnaast dient ook aandacht te worden geschonken aan de stuurbaarheid van de plannen. De beoogde plausibele relatie tussen prestaties en doelstellingen, bij voorkeur gebaseerd op empirische of normatieve bronnen, dient per product te worden weergegeven. Wanneer de meetbaarheid van prestaties toeneemt, zal ook de sturing, inclusief monitoring, vanuit het college effectiever verlopen. Daarmee zal tevens de keten van delegatie en verantwoording tussen college en het ambtelijk apparaat worden verduidelijkt, want ambtenaren zullen het gedrag van collegeleden minder kunnen beïnvloeden.

Een cruciaal aandachtspunt bij de meetbaarheid van prestaties, vooral in de non-profit sector, is de definiëring van prestatie-indicatoren. Prestatie-indicatoren dienen in kwantificeerbare grootheden te worden gedefinieerd opdat sturing mogelijk wordt gemaakt. In bepaalde sectoren zijn prestaties relatief moeilijker te definiëren. Een dienst uit de zachte sector, gericht op het sociaal vlak, kent bijvoorbeeld relatief moeilijker te definiëren prestaties dan een dienst uit de harde sector. Diensten uit de harde sector bevatten vaak fysiek-ruimtelijke of economische doelstellingen die beter zijn waar te nemen. De meetbaarheid is dus deels afhankelijk van het karakter van de prestaties. Desondanks dient gemeentebreed in de vorm van trainingen aandacht te worden besteed aan de meetbaarheid van enerzijds prestatie- en effectdoelstellingen en anderzijds prestatie- en effectindicatoren.

Om de inhoudelijke verbeterslag van het jaarplan onder de aandacht te brengen kan een jaarlijkse jaarplan-awards worden gehouden. Ieder jaar kan aan de hand van vooraf verspreide criteria het beste jaarplan worden bepaald. De dienst met het beste jaarplan dient vervolgens in het zonnetje gezet te

worden. Hiermee zal niet alleen een inhoudelijk verbeteringslag worden gerealiseerd, maar ook de omgang met het jaarplan zal worden geïntensiveerd. Het stuk zal vaker als sturingsinstrument worden ingezet, zowel in het ambtelijk apparaat als door het college. Een onafhankelijke onderzoeksafdeling, bijvoorbeeld de interne auditafdeling, kan de jaarplannen toetsen op vooraf vastgestelde criteria. Door ieder jaar de aandacht te richten op het jaarplan kan worden voorkomen dat dit document op de achtergrond blijft.

# Afkortingenlijst

CPR	Commissie Personeelszorg Raadsfunctionarissen
Marap	Managementrapportage
NPM	New Public Management
SMART	Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdgebonden
SPSS	Statistical Package for the Sociale Sciences
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
Wdg	Wet dualisering gemeentebestuur
Wdgm	Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden



# Begrippenlijst

Agendavorming	Bepaling van de te behandelen punten.
Einddoel	Effect dat in de samenleving bereikt wil worden.
Beheerstaken	De bevoegdheid om structurele en functionele veranderingen door te mogen voeren.
Beleidsinstrumenten	Instrumenten die worden ingezet om een beoogd doelstelling te realiseren.
Bestuursbevoegdheden	Bevoegdheden tot het nemen van concrete beslissingen en de vaststelling van beleidsregels.
Dualisme	Scheiding van bevoegdheden tussen twee of meer organen.
Effectdoelstelling	Effect dat een bijdrage levert aan het bereiken van het (beoogd) einddoel.
Effectindicatoren	Indicatoren die een aanwijzing bieden van de mate waarin de finale effecten worden bereikt.
Effectiviteit/doeltreffendheid	De mate waarin vooraf beoogde doelstellingen daadwerkelijk worden gehaald.
Efficiëntie/doelmatigheid	De mate waarin beschikbare middelen leiden tot het vastgestelde doel, bijvoorbeeld vanwege snelheid, kosten en techniek.
Externe factoren	Factoren die op het einddoel in werken, maar niet door het beleid te beïnvloeden zijn.
Gemeentebestuur	Gemeenteraad en college van b&w tezamen.
Jaarplan	Een concretisering van de gemeentelijke begroting op dienstniveau.
Neveneffecten	Effecten die voortvloeien uit de inzet van beleidsinstrumenten die niet zijn beoogd.
Opdrachtformulering	De omschrijving van een opdracht.
Public relations	De externe presentatie ten behoeve van de reputatie van de bewindspersoon en legitimering van beleid.
Prestatiebeschrijving	Eén of enkele verrichtingen die een bijdrage leveren aan de (beoogde) te leveren prestaties.
Prestatie-indicatoren	Indicatoren die een aanwijzing bieden van de mate waarin prestaties worden geleverd.
Programmabegroting	Een overzicht van de gemeentelijke programma's, doelstellingen, prestaties en kosten, en de daarop geraamde lasten en baten voor het komende begrotingsjaar.
Productenraming	Een overzicht van alle gemeentelijke producten en de daarop geraamde lasten en baten voor het komende begrotingsjaar.

# Bronvermelding

## Literatuur:

- Akerlof, G. A. (1970). *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*. Quarterly Journal of Economics, 84, 3: 488-504.
- Baarda, D. B. en De Goede, M.P.M. (2001). *Basisboek Methoden en Technieken. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Derde, herziene druk vijfde oplage.
- Barnard, C. (1938). *The Functions of the Executive*. Harvard University Press, Cambridge.
- Binnenlands Bestuur. (26 maart 2004). *Ambtenaar niet trots op gemeente*. Week 13, pp. 13-23.
- Blokhuis, D. (2005). *Het dualisme in de Dordtse praktijk*. Rijksuniversiteit Groningen.
- Bryman, A. (1989). *Research Methods and Organisation Studies*. London: Unwin Hyman.
- Derksen, W. (2000). *Dualisme in drie gedaanten*. Bestuurskunde, jaargang 9, nummer 2, pp. 54-61.
- Elzinga, D. J. (2000). *Dualisme en lokale democratie. De gemeente vernieuwt*. Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Elzinga, D. J. (2002). *Dualisme en lokale autonomie*. Bestuurskunde, jaargang 11, nummer 4, pp. 152-157.
- Elzinga, D. J. (2002). *Pas op de plaats met de overdracht van bestuursbevoegdheden*. Binnenlands Bestuur, pp. 23.
- Elzinga, D. J. (2004). *Gemeenten behouden hun algemene bestuursbevoegdheid*. Binnenlands Bestuur, pp. 19.
- *Format Productblad Jaarplan*. (18 april 2007). Uit: Handboek Financiën. Sector Financiën, Gemeente Utrecht.
- Hart, 't P. en Wille, A. (2003). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Tweede druk. Boom, Amsterdam.
- Hazeu, C. A. (2000). *Institutionele economie, een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- *Instructies bedrijfsvoering voor jaarplannen*. (17 oktober 2007). Uit: Handboek Financiën. Sector Financiën, Gemeente Utrecht.
- Jensen, M. C. en Meckling, W. H. (1976). *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics, pp. 308-309.
- Jeurissen, R. J. M. en Musschenga, A.W. (2002). *Integriteit in bedrijf organisatie en openbaar bestuur*. Van Gorcum, Groningen.
- Korringa, H. en Molen, van der J. (2005). *Het dualiteitenkabinet. Over bestuurders, kaders en stoeptegels*. Van Gorcum, Groningen.
- Koenders, G. I. A. (2005). *Bevoegd besluiten. Over mandaat en delegatie*. Gemeente Utrecht.
- Leibenstein, H. (1966). *Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency"*. American Economic Review, 56, June, pp 392-415.

- Lupia, A. en McCubbins, M. D. (2000). *Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed*. European Journal of Political Research, 37, 2, pp. 291-307.
- Marsh, D. Richards, D. en Smith, M.J. (2000). *Re-assessing the role of departmental cabinet ministers*. Public Administration, 78, 2, pp. 305-326.
- Minfin. (2002). *Handreiking Doelformulering en Prestatiegegevens*. Directie Begrotingszaken, Ministerie van Financiën.
- Moe, T. M. (1984). *The New Economics of Organization*. American Journal of Political Science, vol 28, pp. 739-777.
- Nieuwenkamp, R. (2001). *De prijs van het politieke primaat: wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*. Eburon, Delft.
- Phaf, S. en Zegwaard, L. (2006). *Groei door ervaring; de praktijk van het dualisme in 8 Zuid-Hollandse gemeenten*. Bureau Kabinetszaken van de Commissaris van de Koningin, Den Haag.
- Pröpper, I. en Kessens, H. (2005). *Tussen pluche en publiek: lokale politiek in de praktijk*. Coutinho, Bussum.
- Putnam, R. D. (1975). *The political attitudes of senior civil servants in Britain, Germany and Italy*. John Wiley and Sons, New York: pp. 87-126.
- Robson, C. (2002). *Real world research: A resource for Social scientists and Practitioner-Researchers*. Blackwall Publishers Ltd., United Kingdom.
- Goedvolk, E. (2005). *De cyclus in Utrecht*. Secretarie Sector Financiën. Tweede druk. Gemeente Utrecht.
- Svava, J. (2001). *The myth of the dichotomy: complementarity of politics and public administration in the past and future of public administration*. Public Administration Review, 61, pp. 176-183.
- Thiel, V. S. (2006). *Flexible design*. Collegesheet Bestuurskundig Onderzoek 2006/2007.
- VNG en BZK. (2001). *Handreiking concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten*. Werkgroep: De Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. VNG uitgeverij, Den Haag.
- VNG en BZK. (2002). *Handreiking bestuursbevoegdheden in een dualistisch stelsel*. Werkgroep: De Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. VNG uitgeverij, Den Haag.
- VNG en BZK. (2005). *Profielchets voor fractie, raadsleden en wethouder in een dualistisch bestel*. Werkgroep: De Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. VNG uitgeverij, Den Haag.

*Internet:*

- Website van VNG: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=57626&it=4>. Geraadpleegd op 25 februari 2008.

*Telefonisch interview:*

- Frans Peter Westers (20 februari 2008). Medewerker juridische advisering Stadswerken, voormalig beleidsmedewerker Stafbureau Gemeentesecretaris. Telefoongesprek.

# Bijlage 1: Enquêtevragen ambtelijk apparaat

De vragen in deze enquête zijn opgesteld in het kader van een onderzoek naar dualisering in gemeente Utrecht. Het dualisme beoogt het lokaal bestuur te vernieuwen middels ontvlechting van de bevoegdheden tussen de gemeenteraad en het college van b&w. De focus in dit onderzoek is gericht op de bestuursbevoegdheden.

De vragen hebben betrekking op de dualistische periode. Er wordt altijd gevraagd naar uw perceptie van de werkelijkheid.

Het invullen van de vragen zal ongeveer 5 minuten in beslag nemen.

Let op: wanneer u een sterretje ziet in de vraagstelling, kunt u uw muis er naar toe slepen voor extra toelichting.

**Succes met invullen!**

**Persoonlijk gedeelte:**

1. Voor welke dienst werkt u?

- Burgerzaken en Gemeentebelastingen
- Geneeskundige en Gezondheidsdienst
- Leidsche Rijn
- Maatschappelijke Ontwikkeling
- Bestuurs- en Concerndienst
- StadsOntwikkeling
- Stadswerken
- Stationsgebied
- Wijken

2. Was u in 2002 werkzaam bij gemeente Utrecht?

- ja
- nee

3. Tot welke positie rekent u zichzelf het meest?

- (beleids)medewerk(st)er
- leidinggevende

**Inleidend gedeelte:**

4. Weet u wat de Wet dualisering gemeentebestuur (Wdg) globaal inhoudt?

- ja
- nee

5. Weet u wat duale bestuursbevoegdheden in het kader van de Wdg inhouden?

- ja
- nee

6. Hoe denkt u in het algemeen over de invoering van het dualisme in Utrecht?

- positief
- neutraal
- negatief

**Inhoudelijk gedeelte:**

7. Welk orgaan ziet u het meest als uw politieke opdrachtgever?

- gemeenteraad

- college van b&w

8. In welke mate voert u opdrachten uit voor de raad en het college?

- altijd voor de raad
- vaak voor de raad, maar soms voor het college
- zowel voor de raad als voor het college in gelijke mate
- vaak voor het college, maar soms voor de raad
- altijd voor het college

9. In hoeverre functioneert uw ambtelijke organisatie in het dualisme naar uw mening effectief?

- zeer effectief
- effectief
- noch effectief, noch ineffectief
- ineffectief
- zeer ineffectief

10. Hoe belangrijk acht u een persoonlijke relatie tussen een ambtenaar en politieke opdrachtgever ten behoeve van de slagvaardigheid van het gemeentebestuur?

- zeer belangrijk
- belangrijk
- noch belangrijk, noch onbelangrijk
- onbelangrijk
- zeer onbelangrijk

11. In hoeverre dringt uw informatie effectief door tot uw politieke opdrachtgever?

- zeer effectief
- effectief
- noch effectief, noch ineffectief
- ineffectief
- zeer ineffectief

12. In hoeverre is de opdrachtformulering vanuit uw politieke opdrachtgever duidelijk omschreven?

- zeer duidelijk
- duidelijk
- noch duidelijk, noch onduidelijk
- onduidelijk
- zeer onduidelijk

13. Wie heeft de meeste invloed op de agendavorming?

- ambtenaar
- politieke opdrachtgever

14. In hoeverre stuurt uw politieke opdrachtgever u op hoofdlijnen dan wel tot in details?

- altijd op hoofdlijnen
- vaak op hoofdlijnen, maar soms tot in details
- zowel op hoofdlijnen als tot in details in gelijke mate
- vaak tot in details, maar soms in hoofdlijnen
- altijd tot in details

15. Hoe beoordeelt u de standvastigheid van uw politieke opdrachtgever?

- zeer standvastig
- standvastig
- noch standvastig, noch onstandvastig
- onstandvastig
- zeer onstandvastig

16. Hoe beoordeelt u de aanwezigheid van een duidelijke visie in het handelen van uw politieke opdrachtgever?

- zeer aanwezig
- aanwezig
- noch aanwezig, noch afwezig

- afwezig
- zeer afwezig

17. Hoe beoordeelt u de politieke kundigheid van uw politieke opdrachtgever?

- zeer kundig
- kundig
- noch kundig, noch onkundig
- onkundig
- zeer onkundig

18. Hoe actief is uw politieke opdrachtgever inzake public relations in uw ogen?

- zeer actief
- actief
- noch actief, noch inactief
- inactief
- zeer inactief

19. Hoe actief is uw politieke opdrachtgever rondom beheerstaken inzake de ambtelijke organisatie volgens u?

- zeer actief
- actief
- noch actief, noch inactief
- inactief
- zeer inactief

20. Hoe efficiënt acht u de informatiestroom richting uw politieke opdrachtgever?

- zeer efficiënt
- efficiënt
- noch efficiënt, noch inefficiënt
- inefficiënt
- zeer inefficiënt

21. In hoeverre bestaan fundamentele meningsverschillen tussen u en uw politieke opdrachtgever?

- altijd
- vaak
- soms
- nauwelijks
- nooit

22. In hoeverre komt uw daadwerkelijke uitvoering van beleid overeen met de wensen van uw politieke opdrachtgever?

- altijd
- vaak
- soms
- nauwelijks
- nooit

#### **Begrippenlijst:**

- **Bestuursbevoegdheden:** bevoegdheden tot het nemen van concrete beslissingen (beschikkingen en besluiten met een algemene strekking) en de vaststelling van beleidsregels.
- **Effectief (doeltreffendheid):** de mate waarin vooraf beoogde doelstellingen daadwerkelijk worden gehaald.
- **Opdrachtformulering:** de omschrijving van een opdracht.
- **Agendavorming:** de bepaling van de te behandelen punten.
- **Productenraming:** een overzicht van alle producten en de daarop geraamde lasten en baten voor het komende begrotingsjaar.

- **Public relations:** de externe presentatie ten behoeve van de reputatie van de bewindspersoon en legitimering van beleid.
- **Beheerstaken:** de bevoegdheid om structurele en functionele veranderingen door te mogen voeren.
- **Efficiëntie (doelmatigheid):** de mate waarin beschikbare middelen leiden tot het vastgestelde doel, bijvoorbeeld vanwege snelheid, kosten en techniek.

Hartelijk dank voor het invullen van de enquête.

Naar verwachting kunt u het onderzoeksrapport medio april 2008 inzien.

# Bijlage 2: Enquêtevragen college van b&w

De vragen in deze enquête zijn opgesteld in het kader van een onderzoek naar dualisering in gemeente Utrecht. Het dualisme beoogt het lokaal bestuur te vernieuwen middels ontvlechting van de bevoegdheden tussen de raad en het college. De focus in dit onderzoek is gericht op de bestuursbevoegdheden.

De vragen hebben betrekking op de dualistische periode. Er wordt altijd gevraagd naar uw perceptie van de werkelijkheid.

Het invullen van de vragen zal ongeveer 5 minuten in beslag nemen.

Let op: wanneer u een sterretje ziet in de vraagstelling, kunt u uw muis er naar toe slepen voor extra toelichting.

**Succes met invullen!**

**Inleidend gedeelte:**

1. Weet u wat de Wet dualisering gemeentebestuur (Wdg) globaal inhoudt?

- ja
- nee

2. Weet u wat duale bestuursbevoegdheden in het kader van de Wdg inhouden?

- ja
- nee

3. Hoe denkt u in het algemeen over de invoering van het dualisme in Utrecht?

- positief
- neutraal
- negatief

**Inhoudelijk gedeelte:**

4. Welk orgaan ziet u het meest als de politieke opdrachtgever van het ambtelijk apparaat?

- gemeenteraad
- college van b&w

5. In welke mate voert het ambtelijk apparaat opdrachten uit voor de raad en het college?

- altijd voor de raad
- vaak voor de raad, maar soms voor het college
- zowel voor de raad als voor het college in gelijke mate
- vaak voor het college, maar soms voor de raad
- altijd voor het college

6. In hoeverre functioneert de ambtelijke organisatie in het dualisme naar uw mening effectief?

- zeer effectief
- effectief
- noch effectief, noch ineffectief
- ineffectief
- zeer ineffectief

7. Hoe belangrijk acht u een persoonlijke relatie tussen u en ambtenaren ten behoeve van de slagvaardigheid van het gemeentebestuur?

- zeer belangrijk
- belangrijk
- noch belangrijk, noch onbelangrijk



- onbelangrijk
- zeer onbelangrijk

8. In hoeverre acht u de informatie vanuit het ambtelijk apparaat effectief voor uw functioneren?

- zeer nuttig
- nuttig
- noch nuttig, noch nutteloos
- nutteloos
- zeer nutteloos

9. In hoeverre dringt uw opdrachtformulering effectief door tot het ambtelijk apparaat?

- zeer effectief
- effectief
- noch effectief, noch ineffectief
- ineffectief
- zeer ineffectief

10. Wie heeft de meeste invloed op de agendavorming?

- ambtenaar
- politieke opdrachtgever

11. In hoeverre stuurt u het ambtelijk apparaat op hoofdlijnen dan wel tot in details?

- altijd op hoofdlijnen
- vaak op hoofdlijnen, maar soms tot in details
- zowel op hoofdlijnen als tot in details in gelijke mate
- vaak tot in details, maar soms in hoofdlijnen
- altijd tot in details

12. Hoe bereidwillig bent u om politieke concessies te doen?

- zeer bereidwillig
- bereidwillig
- noch bereidwillig, noch onbereidwillig
- onbereidwillig
- zeer onbereidwillig

13. In hoeverre handelt u in uw functioneren vanuit een bepaalde visie?

- zeer veel
- veel
- noch veel, noch weinig
- weinig
- zeer weinig

14. Hoe belangrijk acht u uw politieke kundigheid in uw handelen?

- zeer belangrijk
- belangrijk
- noch belangrijk, noch onbelangrijk
- onbelangrijk
- zeer onbelangrijk

15. In hoeverre schenkt u in uw ogen aandacht aan public relations?

- zeer veel
- veel
- noch veel, noch weinig
- weinig
- zeer weinig

16. In hoeverre acht u uzelf actief rondom beheerstaken inzake de ambtelijke organisatie?

- zeer actief
- actief
- noch actief, noch inactief
- inactief

- zeer inactief

17. Hoe beoordeelt u de efficiëntie van de informatiestroom uit het ambtelijk apparaat?

- zeer efficiënt
- efficiënt
- noch efficiënt, noch inefficiënt
- inefficiënt
- zeer inefficiënt

18. In hoeverre bestaan fundamentele meningsverschillen tussen u en uw ambtenaren?

- altijd
- vaak
- soms
- nauwelijks
- nooit

19. In hoeverre komt de uiteindelijke beleidsuitvoering overeen met uw wensen?

- zeer overeenkomstig
- overeenkomstig
- noch overeenkomstig, noch contrasterend
- contrasterend
- zeer contrasterend

#### **Begrippenlijst:**

- **Bestuursbevoegdheden:** bevoegdheden tot het nemen van concrete beslissingen (beschikkingen en besluiten met een algemene strekking) en de vaststelling van beleidsregels.
- **Effectief (doeltreffendheid):** de mate waarin vooraf beoogde doelstellingen daadwerkelijk worden gehaald.
- **Opdrachtformulering:** de omschrijving van een opdracht.
- **Agendavorming:** de bepaling van de te behandelen punten.
- **Productenraming:** een overzicht van alle producten en de daarop geraamde lasten en baten voor het komende begrotingsjaar.
- **Public relations:** de externe presentatie ten behoeve van de reputatie van de bewindspersoon en legitimering van beleid.
- **Beheerstaken:** de bevoegdheid om structurele en functionele veranderingen door te mogen voeren.
- **Efficiëntie (doelmatigheid):** de mate waarin beschikbare middelen leiden tot het vastgestelde doel, bijvoorbeeld vanwege snelheid, kosten en techniek.

Hartelijk dank voor het invullen van de enquête.

Naar verwachting kunt u het onderzoeksrapport medio april 2008 inzien.

# Bijlage 3: Interviewvragen ambtelijk apparaat

De vragen in dit interview zijn opgesteld in het kader van een onderzoek naar dualisme in gemeente Utrecht. Het onderzoeksobject is gericht op de bestuursbevoegdheden.

De vragen hebben betrekking op de dualistische periode. Er wordt altijd gevraagd naar uw perceptie van de werkelijkheid.

De inhoudelijke vragen zijn opgesteld middels een vijftal thema's: (1) delegatie en verantwoording, (2), functionaliteit, (3) samenwerking, (4) politieke sturing en (5) ambtelijke responsiviteit.

## Persoonlijk gedeelte:

1. Wat is uw functie?
2. Hoe lang bent u werkzaam bij gemeente Utrecht? En hoe lang binnen deze functie?

## Inleidend gedeelte:

3. Wat verstaat u onder dualisme? Welke bestuursbevoegdheden kunt u onderscheiden?
4. Hoe denkt u over de invoering van het dualisme in Utrecht? Kunt u dat verklaren?

## Inhoudelijk gedeelte:

6. Welk orgaan ziet u het meest als uw politieke opdrachtgever? Kunt u dat verklaren?
7. In welke mate voert u opdrachten uit voor de raad en het college? Hoe vinden deze twee relaties in de praktijk plaats? In hoeverre strijkt dit gegeven met het dualisme? (bijvoorbeeld programmabegroting tegenover productenraming)
8. In hoeverre functioneert uw ambtelijke organisatie in het dualisme naar uw mening effectief? Hoe verklaart u dit? Hoe kan de effectiviteiten worden vergroot?
9. Hoe belangrijk acht u een persoonlijke relatie tussen een ambtenaar en politieke opdrachtgever ten behoeve van de slagvaardigheid van het gemeentebestuur? Hoe verklaart u dit? In hoeverre is uw persoonlijke relatie met uw opdrachtgever?
10. In hoeverre dringt uw informatie effectief door tot uw politieke opdrachtgever? Hoe verklaart u dit? Hoe kan de effectiviteiten worden vergroot?
11. In hoeverre is de opdrachtformulering vanuit uw politieke opdrachtgever duidelijk omschreven? Hoe verklaart u dit? Hoe kan de duidelijkheid verder worden vergroot?
- 11a. In de jaarplannen worden politieke opdrachten geconcretiseerd. In hoeverre is dit een goed contract tussen u en uw politieke opdrachtgever? Hoe kan dit contract verder verbeterd worden?
12. Heeft de ambtenaar of de politieke opdrachtgever de meeste invloed op de agendavorming? Hoe verklaart u dit? Hoe gaat u hiermee om in de praktijk?
13. In hoeverre stuurt uw politieke opdrachtgever u op hoofdlijnen dan wel tot in details? Hoe gaat u hiermee om? Welke invloed heeft deze wijze van sturing op u?
14. Hoe beoordeelt u de standvastigheid van uw politieke opdrachtgever? Hoe merkt u dit in de praktijk? Welke invloed heeft dit op u?

15. Hoe beoordeelt u de aanwezigheid van een duidelijke visie in het handelen van uw politieke opdrachtgever? Hoe merkt u dit in de praktijk? Welke invloed heeft dit op u?

16. Hoe beoordeelt u de politieke kundigheid van uw politieke opdrachtgever? Hoe merkt u dit in de praktijk? Welke invloed heeft dit op u?

17. Hoe actief is uw politieke opdrachtgever inzake public relations in uw ogen? Hoe merkt u dit in de praktijk? Welke invloed heeft dit op u?

18. Hoe actief is uw politieke opdrachtgever rondom beheerstaken inzake de ambtelijke organisatie volgens u? Hoe merkt u dit in de praktijk? Welke invloed heeft dit op u?

19. Hoe efficiënt acht u de informatiestroom richting uw politieke opdrachtgever? Hoe verklaart u dit? Hoe kan de efficiëntie worden vergroot?

20. In hoeverre bestaan fundamentele meningsverschillen tussen u en uw politieke opdrachtgever? Indien bevestigend: Hoe gaat u om met dergelijke gevallen?

21. In hoeverre komt uw daadwerkelijke uitvoering van beleid overeen met de wensen van uw politieke opdrachtgever? Hoe verklaart u dat? Hoe kan hier nog aan gewerkt worden?

### **Begrippenlijst:**

- **Bestuursbevoegdheden:** bevoegdheden tot het nemen van concrete beslissingen (beschikkingen en besluiten met een algemene strekking) en de vaststelling van beleidsregels.
- **Effectief (doeltreffendheid):** de mate waarin vooraf beoogde doelstellingen daadwerkelijk worden gehaald.
- **Opdrachtformulering:** de omschrijving van een opdracht.
- **Agendavorming:** de bepaling van de te behandelen punten.
- **Productenraming:** een overzicht van alle producten en de daarop geraamde lasten en baten voor het komende begrotingsjaar.
- **Public relations:** de externe presentatie ten behoeve van de reputatie van de bewindspersoon en legitimering van beleid.
- **Beheerstaken:** de bevoegdheid om structurele en functionele veranderingen door te mogen voeren.
- **Efficiëntie (doelmatigheid):** de mate waarin beschikbare middelen leiden tot het vastgestelde doel, bijvoorbeeld vanwege snelheid, kosten en techniek.

# Bijlage 4: Interviewvragen college van b&w

De vragen in dit interview zijn opgesteld in het kader van een onderzoek naar dualisme in gemeente Utrecht. Het onderzoeksobject is gericht op de bestuursbevoegdheden.

De vragen hebben betrekking op de dualistische periode. Er wordt altijd gevraagd naar uw perceptie van de werkelijkheid.

De inhoudelijke vragen zijn opgesteld middels een vijftal thema's: (1) delegatie en verantwoording, (2), functionaliteit, (3) samenwerking, (4) politieke sturing en (5) ambtelijke responsiviteit.

## Inleidend gedeelte:

1. Is uw portefeuille gericht op de zachte of harde sector binnen de gemeente?
2. Wat verstaat u onder dualisme en welke bestuursbevoegdheden kunt u daarin onderscheiden?
3. Hoe denkt u over de invoering van het dualisme in Utrecht? Kunt u dat verklaren?

## Inhoudelijk gedeelte:

4. Welk orgaan ziet u het meest als de politieke opdrachtgever van het ambtelijk apparaat? Kunt u dat verklaren?
5. In welke mate voert het ambtelijk apparaat opdrachten uit voor de raad en het college? Hoe vinden deze twee relaties in de praktijk plaats? In hoeverre strijkt dit gegeven met het dualisme? (bijvoorbeeld programmabegroting tegenover productenraming)
6. In hoeverre functioneert de ambtelijke organisatie in het dualisme naar uw mening effectief? Hoe kan de effectiviteit worden vergroot?
7. Hoe belangrijk acht u een persoonlijke relatie tussen u en ambtenaren ten behoeve van de slagvaardigheid van het gemeentebestuur? Waarom? Welke relatie onderhoudt u met uw ambtenaren?
8. In hoeverre acht u de informatie vanuit het ambtelijk apparaat effectief voor uw functioneren? Waarom? Hoe kan de effectiviteit worden vergroot?
9. In hoeverre dringt uw opdrachtformulering effectief door tot het ambtelijk apparaat? Hoe verklaart u dit? Hoe kan de effectiviteit worden vergroot?
- 9a. In de jaarplannen worden politieke opdrachten geconcretiseerd. In hoeverre is dit een goed contract tussen u en de ambtenaren? Hoe kan dit contract verder verbeterd worden?
10. Heeft de ambtenaar of de politieke opdrachtgever de meeste invloed op de agendavorming? Hoe verklaart u dit? Hoe gaat u hiermee om in de praktijk?
11. In hoeverre stuurt u het ambtelijk apparaat op hoofdlijnen dan wel tot in details? Welke overwegingen liggen daar in de praktijk aan ten grondslag?
12. Hoe bereidwillig bent u om politieke concessies te doen? Hoe merkt u dit in de praktijk?
13. In hoeverre handelt u in uw functioneren vanuit een bepaalde visie? Hoe merkt u dit in de praktijk?
14. Hoe belangrijk acht u uw politieke kundigheid in uw handelen? Hoe merkt u dit in de praktijk?
15. In hoeverre schenkt u in uw ogen aandacht aan public relations? Hoe merkt u dit in de praktijk?

16. In hoeverre acht u uzelf actief rondom beheerstaken inzake de ambtelijke organisatie? Hoe merkt u dit in de praktijk?

17. Hoe beoordeelt u de efficiëntie van de informatiestroom uit het ambtelijk apparaat? Hoe verklaart u dit? Hoe kan de efficiëntie worden vergroot volgens u?

18. In hoeverre bestaan fundamentele meningsverschillen tussen u en uw ambtenaren? Hoe gaat u om met dergelijke gevallen?

19. In hoeverre komt de uiteindelijke beleidsuitvoering overeen met uw wensen? Hoe verklaart u dat? Kan hier nog aan gewerkt worden?

#### **Begrippenlijst:**

- **Bestuursbevoegdheden:** bevoegdheden tot het nemen van concrete beslissingen (beschikkingen en besluiten met een algemene strekking) en de vaststelling van beleidsregels.
- **Effectief (doeltreffendheid):** de mate waarin vooraf beoogde doelstellingen daadwerkelijk worden gehaald.
- **Opdrachtformulering:** de omschrijving van een opdracht.
- **Agendavorming:** de bepaling van de te behandelen punten.
- **Productenraming:** een overzicht van alle producten en de daarop geraamde lasten en baten voor het komende begrotingsjaar.
- **Public relations:** de externe presentatie ten behoeve van de reputatie van de bewindspersoon en legitimering van beleid.
- **Beheerstaken:** de bevoegdheid om structurele en functionele veranderingen door te mogen voeren.
- **Efficiëntie (doelmatigheid):** de mate waarin beschikbare middelen leiden tot het vastgestelde doel, bijvoorbeeld vanwege snelheid, kosten en techniek.

# Bijlage 5: Interviewvragen gemeenteraad

De vragen in dit interview zijn opgesteld in het kader van een onderzoek naar dualisme in gemeente Utrecht. Het onderzoeksobject is gericht op de bestuursbevoegdheden.

De vragen hebben betrekking op de dualistische periode. Er wordt altijd gevraagd naar uw perceptie van de werkelijkheid.

De inhoudelijke vragen zijn opgesteld middels een vijftal thema's: (1) delegatie en verantwoording, (2), functionaliteit, (3) samenwerking, (4) politieke sturing en (5) ambtelijke responsiviteit.

## Inleidend gedeelte:

1. Voor welke partij bekleedt u het raadslidmaatschap bij gemeente Utrecht?
2. Wat verstaat u onder het dualisme? Welke bestuursbevoegdheden kunt u daarin onderscheiden?
3. Hoe denkt u in het algemeen over de invoering van het dualisme in Utrecht?

## Thematisch gedeelte:

4. Ervaart u de raad of het college als politieke opdrachtgever van het ambtelijk apparaat? Kunt u uw antwoord toelichten?
5. In hoeverre hebt u interactie met het ambtelijk apparaat? Hoe uit deze interactie zich in de praktijk? In hoeverre acht u deze interactie wenselijk? Acht u de aanwezige mate en vorm van interactie voldoende?
6. Heeft de raad voldoende instrumenten om haar controlerende functie waar te maken? Hoe gaat de raad hiermee om? Hoe gaat het college om met de controlerende functie van de raad?
7. Hoe beoordeelt u de aansturing van het ambtelijk apparaat door het college?
8. In hoeverre werkt het ambtelijk apparaat doeltreffender dankzij het dualisme? Welke invloed heeft dit gegeven op de relatie tussen raad en college?
9. Welke rol spelen persoonlijke relaties in het proces van beleidsvoorbereiding tot -uitvoering? In welke van de relaties tussen de raad, het college en het ambtelijk apparaat is dit het sterkst merkbaar? Hoe beoordeelt u deze invloed van persoonlijke relaties?
10. In hoeverre acht u kaderstelling een goed instrument ter aansturing van het college? Hoe bekwaam is de raad met dit instrument? Hoe gaat het college om met de kaderstellende rol van de raad?
11. Welk orgaan bepaald de politieke agenda? Wat is de invloed van het ambtelijk apparaat hierop? Acht u deze invloed wenselijk?
12. In hoeverre acht u de productenraming een goede vertaling van uw begroting? Kan het ambtelijk apparaat hier mee uit de voeten? Welke verbeteruggesties acht u aanbevelenswaardig?
13. Hoe standvastig acht u collegeleden ten aanzien van beleidsuitvoering? Welke rol heeft speelt politieke visie daarbij? In hoeverre is het ambtelijk apparaat hierbij gebaat?
14. Hoe beoordeelt u de politieke kundigheid van collegeleden? In hoeverre is het ambtelijk apparaat hierbij gebaat?
15. Hoe actief zijn collegeleden met betrekking tot public relations? Wat betekent dit voor uw functioneren?

16. Hoe actief is het college rondom beheerstaken inzake de ambtelijke organisatie? Wat betekent dit voor de ambtenaren?

17. In hoeverre hebt u het gevoel dat het college tijdig en juist wordt geïnformeerd door het ambtelijk apparaat? Hoe kan hier nog aan gewerkt worden?

18. Hoe acht u de samenwerking tussen collegeleden en ambtenaren? In welke mate verwacht u daar bepaalde fricties tussen?

19. In hoeverre correspondeert de uitvoering van beleid met de vastgestelde kaders? Kunt u dit toelichten? Wat doet u als raadslid (concreet) ter verbetering van dit gegeven?

#### **Begrippenlijst:**

- **Bestuursbevoegdheden:** bevoegdheden tot het nemen van concrete beslissingen (beschikkingen en besluiten met een algemene strekking) en de vaststelling van beleidsregels.
- **Effectief (doeltreffendheid):** de mate waarin vooraf beoogde doelstellingen daadwerkelijk worden gehaald.
- **Opdrachtformulering:** de omschrijving van een opdracht.
- **Agendavorming:** de bepaling van de te behandelen punten.
- **Productenraming:** een overzicht van alle producten en de daarop geraamde lasten en baten voor het komende begrotingsjaar.
- **Public relations:** de externe presentatie ten behoeve van de reputatie van de bewindspersoon en legitimering van beleid.
- **Beheerstaken:** de bevoegdheid om structurele en functionele veranderingen door te mogen voeren.
- **Efficiëntie (doelmatigheid):** de mate waarin beschikbare middelen leiden tot het vastgestelde doel, bijvoorbeeld vanwege snelheid, kosten en techniek.