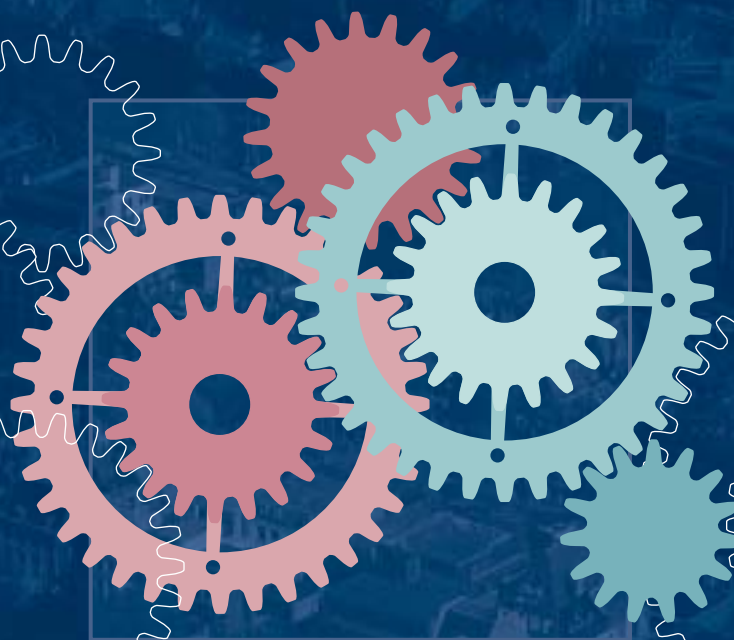
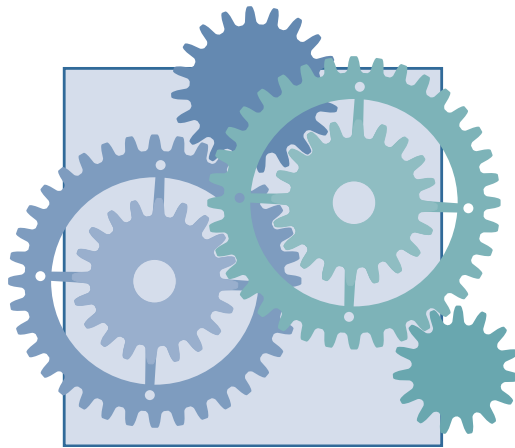


**A a n g e l e g d o m i n v r i j h e i d
s a m e n t e w e r k e n**



**d u a l i s e r i n g :
b i j s t u r i n g g e b o d e n**

A a n g e l e g d o m i n v r i j h e i d s a m e n t e w e r k e n



**d u a l i s e r i n g :
b i j s t u r i n g g e b o d e n**



Voorwoord

De stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur heeft het werken aan de haar conform het bijgevoegde Plan van aanpak opgedragen evaluatie van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur als fascinerend ervaren. Voor u ligt de rapportage van haar bevindingen. Deze bevindingen zijn mede gebaseerd op het onderzoeksverslag dat bureau Berenschot in opdracht van de stuurgroep heeft uitgebracht en dat u hierbij eveneens aantreft.

De stuurgroep wil iedereen danken die een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van haar rapport. Allereerst alle raadsleden, burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen en raadsgriffiers die hebben meegewerkt aan het onderzoek en aan de talrijke gesprekken die zijn gevoerd. Daarnaast iedereen die de moeite heeft genomen om op eigen initiatief of desgevraagd zijn of haar visie kenbaar te maken.

De stuurgroep richt zich met dit rapport uiteraard in eerste instantie tot de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties als haar opdrachtgever. Maar bij het schrijven van het rapport is vooral ook gedacht aan de raadsleden in Nederland. Zij zetten zich, vaak naast een volledige baan, met hart en ziel in voor het lokale openbaar bestuur in Nederland. De stuurgroep hoopt dat in het bijzonder ook zij met dit rapport hun voordeel kunnen doen.

De aanbevelingen in dit rapport zijn samen te vatten met de trefwoorden (zorg voor): helderheid, consistentie, sturing en tempo. Op al deze aspecten is een forse inspanning nodig van alle betrokkenen om de dualisering alsnog te laten slagen.

Voor de titel van haar rapport heeft de stuurgroep aansluiting gezocht bij de staatsman J.R.Thorbecke die halverwege de negentiende eeuw aan de wieg stond van het gedualiseerde staatsbestel op nationaal niveau. Hij benadrukte in een van zijn parlementaire redevoeringen dat 'Regering en Staten-Generaal zijn aangelegd om in vrijheid samen te werken'¹. De stuurgroep hoopt dat dit ideaal ook op decentraal niveau wordt nagestreefd. Samenwerking in vrijheid tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders is van doorslaggevende betekenis voor de kwaliteit van het lokale bestuur en voor het werkplezier van allen die verantwoordelijkheid dragen voor het functioneren ervan. Alleen zo kan het lokale bestuur de betekenis houden die het verdient en - gelegitimeerd en effectief - de rol van kraamkamer van onze democratie blijven vervullen.

Den Haag, 2 december 2004

J.M. Leemhuis-Stout

Voorzitter van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur

¹ | Thorbecke, 'Narede', *Parlementaire redevoeringen*, Deventer. Ter Gunne, 1856 - '70 (Geciteerd in: Paul 't Hart en Marcel ten Hooven 'Op zoek naar leiderschap'. De Balie, 2004)



Inhoudsopgave

1 Inleiding 7

1.1	De opdracht	7
1.2	Werkwijze	8
1.3	Leeswijzer	8

2 De kern van de dualisering 9

2.1	Inleiding	9
2.2	Definitie	10
2.3	De wetgeving nader beschouwd	10
2.4	Conclusie	13

3 De stand van zaken 15

3.1	Waarnemingen	15
3.2	Beschouwing	17

4 De spelers 21

4.1	De raad en het raadslid	21
4.2	Het college en de wethouder	23
4.3	De griffier	24

5 Conclusies en aanbevelingen 27

5.1	Conclusies	27
5.2	Aanbevelingen	28

Bijlagen

1	Samenstelling stuurgroep en secretariaat	33
2	Plan van aanpak evaluatie Wet dualisering gemeentebestuur	35
3	Verschuivingen medebewindsbevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders naar de gemeenteraad	41



1 inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de opdracht en geeft een beeld van de gevolgde werkwijze.

1.1 De opdracht

Op verzoek van de minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de heer mr. Th. C. de Graaf, heeft de stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (hierna de stuurgroep) onderzoek gedaan naar de Wet dualisering gemeentebestuur. De stuurgroep is samengesteld uit de volgende leden: mevrouw. ir J.M. Leemhuis-Stout, voorzitter, de heer prof. mr. J.W.M. Engels (tot 19 augustus 2004), de heer mr. H.M.C.M. van Oorschot (vanaf 19 augustus 2004), de heer drs. R.M. Smit en de heer drs. C.A.M. Tetteroo. Bijlage 1 bevat nadere informatie over de achtergrond van de leden van de stuurgroep.

In artikel Xa van de Wet dualisering gemeentebestuur is het volgende bepaald: 'Onze Minister zendt vóór 1 januari 2005 aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk'.

De evaluatie wordt daarmee relatief snel na de invoering van de wet in 2002 uitgevoerd. Van een uitgekristalliseerde uitvoeringspraktijk is dan ook nog geen sprake. De aan de dualisering aan te passen medebewindwetgeving is bovendien nog in behandeling bij de Eerste Kamer.

De stuurgroep heeft haar opdracht daarom ook niet uitgevoerd alsof het een afrondende evaluatie betrof. In dit rapport wordt een tussenstand weergegeven. De stuurgroep heeft als het ware de temperatuur van het water gemeten. En zich afgevraagd of de juiste koers nog wordt aangehouden of dat er wellicht een stapje terug of opzij gezet moet worden. Belangrijke vragen daarbij zijn in hoeverre de gestelde doelen zijn bereikt en in hoeverre extra impulsen nodig zijn. Is men met de juiste dingen bezig, wat werkt er wel, wat werkt er niet en waarom dan niet, zitten er weeffouten in de wet?

Uitgangspunt daarbij is geweest dat de wet moet worden uitgevoerd en een succes moet worden. De vraag hoe men kan denken over nut en noodzaak van dualisering is dan ook niet aan de orde geweest. Dit rapport is dus geen eindoordeel over de dualisering van het gemeentebestuur. Het is sober en praktijkgericht opgesteld, omdat het volgens de stuurgroep betrekkelijk kort na een ingrijpende wijziging niet voor de hand ligt om nieuwe baanbrekende voorstellen te doen. De invoering van een ingrijpende wijziging van de inrichting van het lokale bestuur, zoals de dualisering, vraagt immers de nodige tijd om zich te zetten. De stuurgroep heeft zich vooral gericht op het signaleren van de knelpunten die in de praktijk voorkomen bij het verwezenlijken van de beoogde structurele en culturele veranderingen. De aanbevelingen zijn ook gericht op het wegnemen van deze knelpunten.

De stuurgroep heeft ervoor gekozen zich te richten op de direct betrokkenen: de raadsleden, de burgemeester, de wethouder, de secretaris, en de raadsgriffier.

1.2 Werkwijze

De stuurgroep heeft een mix van methodes gehanteerd om de feiten en meningen over de dualisering te verkrijgen. Voor de feitenverzameling is gebruik gemaakt van de diensten van het bureau Berenschot. Er is een enquête gehouden onder raadsleden, griffiers, burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen. Over de resultaten van deze enquête zijn vervolgens enkele groepsgesprekken gehouden met raadsleden. Verder is een analyse gemaakt van een aantal gemeentelijke rapporten, waarin de dualisering in de betreffende gemeente is geëvalueerd. Ook zijn raadsagenda's onder de loep genomen en is er een inhoudsanalyse gemaakt van een aantal kaderstellende gemeentelijke documenten. Verder liggen aan dit eindrapport een literatuurstudie, een media-analyse en een analyse van het wetgevingstraject ten grondslag. Tenslotte, maar zeker niet in de laatste plaats, is de inhoud van het eindrapport mede bepaald door de gesprekken die de stuurgroep in vijftien gemeenten heeft gevoerd met raadsleden, wethouders, raadsgriffiers, burgemeesters en gemeentesecretarissen.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft aan wat de Stuurgroep ziet als de kern van dualisering. Allereerst wordt er teruggeblikt op de parlementaire behandeling van de wet. Vervolgens wordt aangegeven wat in essentie tot de dualisering behoort (par. 2.4.). Dit is het referentiekader voor het vervolg van het rapport.

Hoofdstuk 3 behandelt in vogelvlucht de feitelijke stand van zaken, zoals die door de stuurgroep is aangetroffen en bevat beschouwingen naar aanleiding daarvan.

Hoofdstuk 4 bevat meer specifiek de waarnemingen en beschouwingen van de stuurgroep met betrekking tot een aantal direct betrokkenen bij het lokale bestuur: de spelers.

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen.

2 De kern van de dualisering

Dit hoofdstuk biedt een codificatie van het begrip dualisering door een analyse van de beelden en definities die tijdens het wetgevingsproces de revue zijn gepasseerd. Daarmee ontstaat het referentiekader voor de volgende hoofdstukken.

2.1 Inleiding

In de periode van september 1998 tot maart 2002 hebben achtereenvolgens de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, het kabinet Kok II en het parlement zich bezig gehouden met de invoering van het dualisme op lokaal niveau. Er bleek grote eenstemmigheid te bestaan over de hierna beschreven definitie van dualisering en de bijbehorende (eind-)doelstellingen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel werd algemeen het grote belang benadrukt van het starten van een zgn. vernieuwings-impuls met als doel

‘...het op gang brengen van een cultureel veranderingsproces (parallel aan het proces van formele wetgeving) in de richting van een nieuw, dualistisch opererend raadslid, dat zich meer dan het huidige raadslid gaat concentreren op kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging’²

De Wet dualisering gemeentebestuur is op 7 maart 2002 in werking getreden.

De dualisering van gemeentelijke medebewindsbevoegdheden, waarbij de bestuursbevoegdheden worden toegedeeld aan het college van burgemeester en wethouders, komt later op gang en loopt vanaf voorjaar 2002 (Kok II) door tot op de dag van vandaag (Balkenende II). In de loop van het wetgevingstraject is de aanvankelijk door de staatscommissie en het kabinet beoogde omvang van de over te dragen medebewindsbevoegdheden steeds meer ingeperkt.

In de volgende paragraaf volgt een omschrijving van de kern van de dualisering. De stuurgroep zal zich op die kern concentreren. In paragraaf 2.3. wordt aandacht besteed aan de accentverschuivingen in de loop van het wetgevingsproces. In paragraaf 2.4. wordt aangegeven wat uiteindelijk de kern is van de dualisering volgens de wetgever.

² | Startdocument Vernieuwings-impuls d.d. 22 mei 2000.

2.2 Definitie

Op basis van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur³ draagt dualisering op langere termijn naar verwachting bij aan de volgende einddoelen:

- 1 Herstel van de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum
- 2 Herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad
- 3 Versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger

Dualisering houdt volgens de memorie van toelichting in:

- De ontvlechting van de positie van raadslid en wethouder
- De concentratie van de bestuursbevoegdheden bij B&W en van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden bij de raad
- De versterking van de positie van de burgemeester

De dualisering impliceert volgens de memorie van toelichting voor een deel een aanpassing van de situatie aan de gegroeide bestuurspraktijk en draagt verder bij aan een verduidelijking van de rollenscheiding tussen het bestuur en de controle op het bestuur, aan een versterking van de eenheid van het beleid van B&W en aan een versterking van de positie van de politieke partijen in de lokale democratie.

2.3 De wetgeving nader beschouwd

Van de drie onderscheiden onderdelen van de dualisering is de bevoegdhedenverdeling tussen gemeenteraad en college van B&W het meest omvangrijk. De ontvlechting van de positie van raadslid en wethouder is voor deze bevoegdhedenverdeling een noodzakelijke voorwaarde. Deze ontvlechting is vanaf het begin duidelijk, zodat daarover weinig discussie is gevoerd. Hierna wordt vooral aandacht besteed aan de nieuwe bevoegdheden van het college van B&W en aan de kaderstellende en controlerende bevoegdheid van de raad. In het verlengde daarvan komt de verhouding tussen raad en college in meer algemene zin aan de orde. Ten slotte wordt ingegaan op de positie van de burgemeester.

De bestuursbevoegdheden bij B&W

Zoals de staatscommissie aangeeft is er al sedert lang een lokale bestuurspraktijk ontstaan waarin het zwaartepunt van het bestuur bij het college berust en niet bij de raad. De uitoefening van bestuursbevoegdheden door de raad is daarmee in belangrijke mate fictief geworden. Met het oog op de gewenste transparante verhoudingen in het lokale bestuur, acht de staatscommissie het noodzakelijk om het bestuurlijke primaat van de raad te beëindigen en de bestuursbevoegdheden in beginsel neer te leggen bij het college. De commissie maakt hierbij een uitzondering voor de vaststelling van plannen, met name het bestemmingsplan. Het plan is een figuur die niet uitsluitend als regelgeving of als bestuur kan worden aangemerkt. De commissie vindt het regelgevende aspect doorslaggevend en beschouwt het plan daarmee als een verordening. Verder bepleit de commissie een grondwetswijziging omtrent het zgn. hoofdschap van de raad. Een grondwetswijziging die enerzijds recht doet aan de beoogde toedeling van de bestuursbevoegdheden aan het college van B&W, maar die anderzijds nadrukkelijk de eindverantwoordelijkheid van de raad voor het lokale bestuur in tact laat. Voor de concentratie van bestuursbevoegdheden is een specifiek wetgevingstraject in gang gezet, dat nog niet is afgerond. De betreffende wetgeving (dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden; Kamerstukken 28 995) is op dit moment in behandeling bij de Eerste Kamer.

³ | Kamerstukken II, 2000-01, 27 751, nr 3

Terugkijkend op de totstandkoming van het zojuist genoemde wetsvoorstel blijkt dat de aanvankelijke voornemens van het kabinet om in het voetspoor van de staatscommissie in beginsel alle bestuursbevoegdheden (met uitzondering van het vaststellen van plannen met een verordenend karakter) te concentreren bij het college van B&W al vanaf de behandeling van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur steeds meer zijn bijgesteld. De Raad van State en de Tweede en Eerste Kamer tonen zich in de periode van 19 april 2001⁴ tot op de dag van vandaag⁵ kritisch over de kabinetsvoorstellen en vinden dat belangrijke bestuursbevoegdheden bij de raad moeten blijven. Deze kritische opstelling heeft het kabinet gedwongen tot het terugleggen van een behoorlijk aantal bevoegdheden bij de raad ten aanzien waarvan in eerste instantie was voorgesteld om ze aan het college van B&W toe te delen (bijlage 3). Het gaat hierbij om bevoegdheden op hoofdlijnen of met een kaderstellend karakter, waaromtrent het belang van een sterke democratische legitimatie groot wordt geacht.

Daarmee staat ook het grondwettelijke hoofdschap van de raad niet langer ter discussie. De ministers De Graaf en Remkes melden in een brief van 12 augustus 2004⁶ dat het kabinet afziet van grondwetswijziging in het kader van de dualisering. Wel herhalen zij de al eerder in het overleg met de Tweede Kamer uitgesproken bereidheid een grondwetsherziening voor te bereiden met betrekking tot het raadsvoorzitterschap, om de wetgever grondwettelijk ruimte te bieden om na de invoering van de gekozen burgemeester daaraan een andere invulling te geven.

De kaderstellende en controlerende bevoegdheden bij de raad

In het voetspoor van de staatscommissie zijn kabinet en Tweede Kamer voorstander van versterking en explicitering van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden van de gemeenteraad.

Kaderstelling vindt plaats via het budgetrecht en het verordeningsrecht. Dit zijn belangrijke bevoegdheden waarover de raad al van oudsher beschikt. Nieuwe elementen met betrekking tot het budgetrecht zijn vooral de invoering van de programmabegroting en de verplichte instelling van een onafhankelijke rekenkamer of een rekenkamerfunctie⁷. Verder zijn belangrijke, in uiteenlopende vormen al bestaande, rechten van de raad wettelijk verankerd, te weten het recht van initiatief en amendement, de fractieondersteuning en de ambtelijke ondersteuning van raadsleden. Op zichzelf waren dit rechten, die ook in een monistisch stelsel thuishoren. Ze zijn in de wetgeving meegenomen, omdat in sommige gemeenten hoge drempels bestonden voor de uitoefening van de genoemde rechten. Verder werd het wenselijk geacht een landelijk uniforme profilering van de raad te bewerkstelligen.

Controle, dat wil zeggen het stimuleren en kritisch volgen van het college van burgemeester en wethouders met resultaatbeoordeling en politieke aanspreekbaarheid, vindt plaats met behulp van wettelijke verankering van het interpellatierecht, het vragenrecht, het enquêterecht, de actieve informatieplicht voor het college en het ontslagrecht van individuele of alle wethouders (maar zonder de door de staatscommissie gewenste mogelijkheid van een raadsvoordracht bij de Kroon voor ontslag van de burgemeester). Ook hier valt op dat er geen sprake is van belangrijke nieuwe instrumenten. Voor een deel lagen zij al vast in de wet en anders wel in lokale reglementen. In wisselende mate is met deze instrumenten dan ook al sinds lang ervaring opgedaan. Het is de bedoeling van de wetgever om met de explicitering en uniformering van deze bevoegdheden een hefboom voor cultuurveranderingen te bewerkstelligen.

4 | Advies Raad van State over het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur (Kamerstukken II, 2000-01, 27 751, A)

5 | Voorlopig Verslag Eerste Kamer d.d. 5 oktober 2004 bij het wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden (Kamerstukken I, 28 995)

6 | Kamerstukken II, 2003-2004, 29 200 VII, nr. 62

7 | De staatscommissie had een facultatieve rekenkamer voorgesteld, maar het kabinet wenste een verplichte rekenkamer. De Tweede Kamer koos uiteindelijk voor een verplichte keuzemogelijkheid voor een rekenkamer of een (minder onafhankelijke) rekenkamerfunctie.

***De verhouding tussen raad en college; gemeen overleg*⁸**

Zoals in de vorige paragraaf al is aangegeven, berust de regelgevende (verordenende) bevoegdheid in de gemeente bij de raad. In de periode tussen 1999 en 2003, dus voorafgaand, tijdens en direct na het verschijnen van het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie in januari 2000, is ook een alternatief model in discussie geweest, namelijk een dualistisch stelsel waarbij de regelgevende bevoegdheid door het bestuur en de volksvertegenwoordiging gezamenlijk wordt uitgeoefend met de mogelijkheid van ontbinding van de volksvertegenwoordiging, zoals dat ook op nationaal niveau het geval is.⁹

De staatscommissie gaat in haar rapport eveneens in op deze variant, die zij het parlementair-dualistische model noemt. Het is een van de zes modellen tussen monisme en dualisme die door de staatscommissie worden beschreven. De staatscommissie wijst dit model af omdat het niet past bij de door haar gewenste eindverantwoordelijkheid van de raad voor het lokale bestuur. Ook het kabinet (Kok II) wijst een gedeelde verordenende bevoegdheid af.¹⁰

Bij de parlementaire behandeling van de dualisering van het provinciebestuur komt het vraagstuk van een gedeelde verordenende bevoegdheid opnieuw aan de orde. De Tweede Kamer is gevoelig voor het argument dat gedeputeerde staten inspraak zouden moeten hebben over de inhoud en de uitvoerbaarheid van verordeningen waarin algemeen verbindende voorschriften zijn opgenomen, maar wil daarmee niet de regelgevende bevoegdheid van de volksvertegenwoordiging (provinciale staten) aantasten. Er wordt een amendement aangenomen, dat bepaalt dat 'provinciale staten geen verordeningen waarin algemeen verbindende voorschriften zijn opgenomen (kunnen vaststellen) dan nadat zij gedeputeerde staten in de gelegenheid hebben gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van provinciale staten te brengen'.¹¹

Deling van de verordenende bevoegdheid zou nopen tot aanpassing van de grondwetsbepaling over het hoofdschap - in de zin van eindverantwoordelijkheid - van de raad. Parlement noch kabinet zijn hier voorstander van, zoals in de afgelopen jaren is gebleken bij de debatten over dualisering en over de direct gekozen burgemeester. Het kabinet heeft op 29 juni 2004 aan de Tweede Kamer laten weten ook bij invoering van de gekozen burgemeester het hoofdschap van de raad in stand te willen laten.¹²

De positie van de burgemeester

Het kabinet beoogt met het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur ook een versterking van de positie van burgemeester. Daarom krijgt hij een aantal taken, te weten: het recht om zo nodig alle onderwerpen op de collegeagenda te plaatsen en een zorgplicht voor burgerparticipatie, goede interne klachten- en bezwaarprocedures en de kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers. Jaarlijks moet de burgemeester over tenminste de burgerparticipatie en de kwaliteit van de dienstverlening een verslag uitbrengen, het zgn. burgerjaarverslag. Opmerkelijk is dat het burgerjaarverslag niet lijkt te zijn bedoeld voor de burger, maar voor de raad. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur wordt namelijk opgemerkt dat het burgerjaarverslag de raad een goed aanknopingspunt biedt om aan concrete ervaringen ontleende, systematische denkbeelden te formuleren over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en de burgerparticipatie en deze aan het college van B&W duidelijk te maken. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur¹³ wordt de vraag gesteld of niet het college van B&W dient te worden

8 | Deze paragraaf is grotendeels ontleend aan de Rob-publicatie 'Provincies en gemeenten in de Grondwet – Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II' d.d. december 2002.

9 | Van Kemenade en Verstedes, 'Herkenbaar bestuur - Over dualisme in de provincies', 1999.

10 | Kabinetsstandpunt van 23 mei 2000 over het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Kamerstukken II; 1999-2000; 26 800 VII, nr. 42, blz. 9/10

11 | Amendement van het lid Te Veldhuis c.s., Kamerstukken II, 2002-03, 28 384, nr. 9

12 | Kamerstukken II, 2003-04, 29 223, nr. 10, blz. 2

13 | Nota naar aanleiding van het verslag d.d. 17 augustus 2001 (Kamerstukken II, 2000-01, 27 752, nr. 6, blz 58).

belast met de nieuwe bevoegdheden op het vlak van de verhouding burger - bestuur. Het kabinet antwoordt hierop dat voor de burgemeester is gekozen vanwege het relatief grote vertrouwen dat de burger stelt in de burgemeester. Op dit punt heeft het kabinet de analyse en de daarop gebaseerde voorstellen van de staatscommissie gevolgd.

Een discussie over het gecombineerde voorzitterschap van de raad en van het college van B&W door de burgemeester wordt bij de parlementaire behandeling van de dualisering slechts zeer beperkt gevoerd. De fracties van D66 en GroenLinks zijn er, zoals blijkt uit de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur (blz. 57 en 58), voorstander van dat de raad uit zijn eigen midden een voorzitter kiest. Het lijkt deze fracties ook het logische gevolg van de dualisering van het lokale bestel. Zij vragen de regering om een uitgebreide reactie op de vraag waarom hier voor een 'halfbakken dualisme' is gekozen, in plaats van aan te sluiten bij het parlementaire model, waar het toch ook niet de premier is die de beide kamers der Staten-Generaal voorziet. De SGP-fractie stemt er weliswaar mee in om het voorzitterschap van de raad bij de burgemeester te laten, maar meent wel dat deze keus vanuit de systematiek van dualisering om een nadere onderbouwing vraagt. Minister De Vries gaat namens het kabinet niet inhoudelijk op deze vragen in maar verwijst naar het kabinetsvoornemen tot het uit de Grondwet halen van het raadsvoorzitterschap (in het kader van het op dat moment nog bestaande voornemen tot herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet).

Over het seniorenconvent of het raadspresidium is niets wettelijk geregeld en heeft ook geen discussie plaatsgevonden.

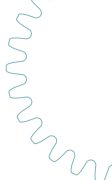
De functie van raadsgriffier die in het wetsvoorstel als facultatieve mogelijkheid is opgenomen wordt bij amendement verplicht gesteld. De griffier krijgt de wettelijke taak de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde te staan¹⁴.

2.4 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de einddoelen en de definitie van de dualisering in de memorie van toelichting (zie par. 2.2.) tijdens het wetgevingsproces niet ter discussie zijn gesteld. Wel hebben voor een deel nadere duidingen plaatsgevonden binnen de definitie. Daarmee rekening houdend kan de kern van de dualisering als volgt worden getypeerd:

- a De posities van raadslid en wethouder worden strikt gescheiden.
- b De uitvoerende medebewindsbevoegdheden gaan naar het college van B&W, maar de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen die algemeen verbindende voorschriften bevatten en de medebewindsbevoegdheden met een kaderstellend karakter blijven bij de raad.
- c Er komt geen gedeelde regelgevende bevoegdheid tussen raad en college. De raad behoudt de eindverantwoordelijkheid voor het lokale bestuur. De Grondwet wordt op dit onderdeel niet gewijzigd.
- d De algemene kaderstellende bevoegdheid blijft bij de raad en wordt uitgeoefend via het budgetrecht (met nadere voorschriften over de programmabegroting en de rekenkamerfunctie) en via het verordnungsrecht (inclusief het wettelijk geëxpliciteerde recht van initiatief en amendement).
- e De controlerende bevoegdheid blijft eveneens bij de raad, maar wordt wel geëxpliciteerd via een wettelijke verankering van het interpellatierecht, het vragenrecht, het recht van onderzoek, de actieve informatieplicht van het college van B&W en het ontslagrecht voor de raad van een of meer wethouders.
- f De burgemeester blijft voorzitter van zowel de raad als het college van B&W.
- g De burgemeester krijgt het recht om zo nodig alle onderwerpen op de collegeagenda te plaatsen en hij krijgt een zorgplicht voor de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening, de burgerparticipatie en

¹⁴ | Artikel 107a Gemeentewet



de kwaliteit van de interne klachten- en bezwaarprocedures. Over de dienstverlening en de burgerparticipatie moet de burgemeester jaarlijks een verslag uitbrengen.

- h De raad krijgt ondersteuning van een eigen griffier en een wettelijk recht op ambtelijke bijstand.
- i De raadsfracties krijgen recht op fractieondersteuning.

De uitgevoerde verkenning in dit hoofdstuk biedt de stuurgroep het referentiekader waaraan zij het geschakeerde beeld van de uitvoeringspraktijk heeft getoetst met het oog op het trekken van conclusies.

3 De stand van zaken

Dit hoofdstuk biedt een schets van de stand van zaken in de praktijk en een beschouwing daarover, mede tegen de achtergrond van het referentiekader in het vorige hoofdstuk. In het eerste deel (par. 3.1.) wordt, voornamelijk aan de hand van de resultaten van het onderzoek van Berenschot, de stand van zaken weergegeven. De verwijzingen staan tussen haakjes. In het tweede deel (par. 3.2.) geeft de stuurgroep een beschouwing over de waarnemingen in het eerste deel. In het volgende hoofdstuk wordt een en ander toegespitst op de belangrijkste lokale spelers.

3.1 Waarnemingen

Wat is dualisering wel en wat is dualisering niet? De meningen en beelden daarover lopen (soms sterk) uiteen. Op de volgende onderdelen wordt een en ander nader geïllustreerd. Tussen haakjes staan de verwijzingen naar het rapport van Berenschot.

Bevoegdhedenverdeling raad - college

De discussies over de gedeelde regelgevende bevoegdheid en over een grondwetswijziging in verband met het hoofdschap van de raad zorgen voor onduidelijkheid. Bovendien is de wetgevingsprocedure dualisering medebewind tijdens het traject meermalen inhoudelijk aangepast, waardoor de dualisering nog steeds niet compleet is. De aanvankelijk beoogde (in beginsel) complete overdracht van bestuursbevoegdheden aan het college is steeds meer bijgesteld, waardoor uiteindelijk op grond van het wetsvoorstel zoals dat nu bij de Eerste Kamer in behandeling is, een aanzienlijk aantal bestuursbevoegdheden bij de raad zal blijven. De feitelijke stand van zaken in gemeenteland is divers. In veel gemeenten is men nog op zoek naar een helder en nieuw evenwicht in de bestuurlijke verhoudingen. Ongeveer een derde van de gemeenten (34%) had al voor de dualisering veel medebewindsbevoegdheden gedelegeerd aan het college. Ongeveer 15 % is daar sinds de invoering van de dualisering toe over gegaan en de helft heeft bewust nog niets gedelegeerd (B 74).

Verhouding raad - college

In de verhouding tussen raad en college is in nogal wat gemeenten een zekere krampachtigheid ontstaan. De wethouders en de gemeentesecretaris zijn in de al dan niet verbouwde raadszalen soms letterlijk naar de zijlijn gedirigeerd. De aanwezigheid van wethouders bij de raads- en commissievergaderingen is niet meer vanzelfsprekend. Dualisering leidt niet alleen tot een scheiding van bevoegdheden, maar hier en daar ook tot een scheiding der geesten.

In 59% van de gemeenten is afgesproken dat wethouders altijd aanwezig mogen zijn in raadscommissies, terwijl in 40% van de gemeenten is afgesproken dat per commissievergadering wordt bezien of wethouders al dan niet worden uitgenodigd. De meeste respondenten zijn het er weliswaar over eens dat de onafhankelijkheid en de invloed van de raad ten opzichte van het college zijn toegenomen, maar de wethouders ervaren dit – geheel anders dan de raadsleden – niet als een positie-

ve ontwikkeling. Niet voldoende duidelijk is wat de raad van het college verwacht en daardoor kunnen al gauw conflicten tussen raad en college ontstaan. Burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen vinden in meerderheid dat de stabiliteit van het gemeentebestuur is afgenomen en het aantal conflicten is toegenomen, terwijl de meerderheid van de raadsleden en de griffiers van mening is dat de situatie gelijk gebleven is (B 108/109).

Uit de visitatiegesprekken blijkt voorts dat veel raadsleden de vergaderdruk te hoog vinden en zich overbelast voelen. Er wordt teveel over bijzaken gepraat. Men komt het gemeentehuis niet meer uit (B 61).

Kaderstelling en controle

Bij veel gemeenten heerst onduidelijkheid over de invulling van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden.

De betekenis van de eigen *agendavorming van de raad* is onduidelijk. Veel wordt verwacht van de oprichting van presidia en agendacommissies, maar dit heeft vooral geleid tot procedurele benaderingen. Althans volgens de analyse door Berenschot van evaluatierapporten, die door of in opdracht van gemeenten zelf zijn opgesteld. Te vaak blijkt dat de kaderstellende rol wordt gevoeld als 'het zelf opstellen van kaders', in plaats van het (al dan niet gewijzigd) vaststellen van kaders die in de regel door het college zijn voorbereid conform zijn wettelijke opdracht tot het voorbereiden van beslissingen van de raad¹⁴. In de enquête geeft een krappe meerderheid van de raadsleden, griffiers en burgemeesters aan dat de raad de eigen agenda bepaalt. De raadsleden blijken ook redelijk tevreden te zijn over de agendavorming door het presidium. In de gehouden groeps gesprekken werd echter gesignaleerd dat de raad weliswaar in procedurele zin de agenda bepaalt, maar dat het college verreweg het grootste deel van die agendapunten aandraagt (B 125 t/m 127). Ook komt de vraag op wat nu eigenlijk de taak van de raad als instituut op dit punt is.

De *actieve informatieplicht van het college* wordt in nogal wat gemeenten zodanig ingevuld dat de raad een grote hoeveelheid niet voor dit doel geschikte stukken 'over de schutting gegooid' krijgt. De ondervraagde raadsleden waarderen de kwaliteit van de raadsstukken weliswaar met een mager zesje, maar in de raadsstukken is weinig veranderd qua opzet en toegankelijkheid. Nog steeds gaan dezelfde stukken die in de ambtelijke staf en het college zijn behandeld ook naar de raad, waardoor de boedelscheiding tussen raad en college niet goed tot uiting komt. In 47% van de gemeenten zijn geen afspraken gemaakt over de wijze waarop het college invulling geeft aan zijn actieve informatieplicht. Voorstellen aan de gemeenteraad zouden beter procesmatig ingeleid moeten worden, de status van stukken moet duidelijk vermeld worden en een bestuurlijk relevante samenvatting met de te bereiken effecten, in te zetten instrumenten en middelen is onmisbaar (B 75, 100, 133).

Maar weinig van de onderzochte *kaderstellende notities* geven antwoord op de drie W-vragen (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?). En waar dat wel het geval is, gebeurt dat veelal nog niet in concrete termen. Het overgrote deel van deze notities is dan ook niet goed bruikbaar als instrument voor controle door de raad (B 100/101).

Het *besluitvormingsproces* moet meer aandacht krijgen. De raad moet aan de voorkant meer direct betrokken worden bij de besluitvorming over politiek relevante onderwerpen. De kwaliteit van kaderstelling en controle is niet toegenomen. Deze wordt in het algemeen als onveranderd beschouwd. Wethouders en gemeentesecretarissen geven zelfs aan dat de kwaliteit van kaderstelling en sturing is afgenomen (B 129). Het merendeel van alle respondenten geeft verder aan dat de raad alleen op kant-en-klare voorstellen reageert en niet, zoals het dualisme beoogt, in een vroeg stadium eisen aan inhoud van beleid en beleidsproces stelt (B 130). Uit de zelfevaluaties komt naar voren dat het voor veel gemeenteraden nog steeds moeilijk blijkt om details te verlaten. Het is voor veel raadsleden moeilijk om de vertaalslag te maken tussen klachten over de lantaarnpaal enerzijds en het totale onderhoud van de openbare ruimte anderzijds (B 137).

14 | Artikel 160, lid 1b Gemeentewet

Het beeld van *de raad als a-politiek collectief* komt naar voren uit de visitaties. Te vaak wordt er gesproken over 'de' raad (als één geheel); dat doet geen recht aan de verscheidenheid in de politieke opvattingen. Daarnaast is er een opvallend gegeven in de enquêteresultaten, namelijk dat 91% van de griffiers aangeeft dat er in hun gemeente een collegeprogramma is vastgesteld door de coalitie. Zowel wethouders als raadsleden geven in meerderheid aan dat de binding van collegefracties aan het collegeakkoord het verloop van belangrijke besluitvormingsprocessen in (zeer) sterke mate heeft bepaald. Oppositieraadsleden zijn daarvan in nog sterkere mate overtuigd dan coalitieraadsleden. In een zeker contrast met deze bevindingen staat het gegeven dat de profilering van politieke partijen volgens geen der actoren is verbeterd en volgens een kwart van hen zelfs is afgenomen (B 112/113/141).

Beelden

De lokale spelers (raadsleden, griffiers, wethouders en burgemeesters) verschillen aanzienlijk van mening over het succes van de dualisering tot nu toe.

Griffiers en raadsleden hebben meestal een meer positief oordeel, terwijl wethouders en secretarissen doorgaans somberder gestemd zijn. Deze uiteenlopende beelden hebben bijvoorbeeld betrekking op het oordeel over de kwaliteit van het debat in de raad en de commissies (B 61), op de beoordeling van de toegenomen onafhankelijkheid van de raad (B 109; zie ook het vorige tekstblok), op de kwaliteit van kaderstelling en controle (B 129) en op de invloed van de dualisering op de vitaliteit van de lokale democratie (B 144/145).

Dubbelrol burgemeester

De burgemeester speelt een dubbelrol als voorzitter van zowel het college als de raad. Hoewel deze dubbelrol niet nieuw is, wordt deze in het dualistische stelsel gevoeld als een spagaat die de nodige bestuurlijke en persoonlijke lenigheid vraagt. Het merendeel van de burgemeesters (63%) geeft in de enquête aan over deze lenigheid te beschikken. Ook de andere respondenten zijn merendeels tevreden over de wijze waarop de burgemeester het voorzitterschap van raad en college combineert. Opvallend is wel dat een kwart van de burgemeesters deze dubbelrol als lastig ervaart (B 84). Bij de parlementaire behandeling van de wet is de dubbelrol van de burgemeester nauwelijks aan de orde geweest (zie het vorige hoofdstuk). In de praktijk blijkt dat de primaire loyaliteit van de burgemeester ligt bij het college. Daarvan maakt hij - anders dan het geval is bij de raad - ook nog steeds formeel deel uit. Deze situatie wordt in het algemeen onderkend en geaccepteerd door de raadsleden.

Dualisering is vernieuwing, maar niet elke vernieuwing is dualisering

De Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie gaat over veel meer dan dualisme. Uit een analyse van de website www.vernieuwingsimpuls.nl en van de gepubliceerde handreikingen blijkt dat een scala van allerlei bestuurlijke vernieuwingen wordt gepropageerd en gestimuleerd. Hiermee is het beeld van de dualisering echter sterk vertroebeld. Er wordt veel van wat daar niets mee te maken heeft onder die vlag verkocht. Ook uit de literatuurstudie en de media-analyse blijkt dat er verschillende betekenissen worden gegeven aan kernbegrippen met betrekking tot de dualisering. Soms dringt zich het beeld op van dualisering als 'containerbegrip'. Deze 'open' aanpak is wellicht begrijpelijk in de beginfase om het proces op gang te brengen, maar werkt op den duur erg verwarrend.

3.2 Beschouwing

De stuurgroep constateert op basis van bovenstaande waarnemingen dat invoering van dualisme niet bepaald eenvoudig is. Onvoldoende is onderkend dat de wet voor een deel ook een reeds gegroeide praktijk heeft geformaliseerd. In de kern is alleen de ontvlechting van wethouder en raadslid echt nieuw. Veel deelnemers in het proces zijn met groot enthousiasme aan de verandering begonnen, maar hebben het concept voor de eigen gemeentelijke situatie niet altijd consequent doordacht. Met name de

beoogde culturele veranderingen zijn onvoldoende vooraf geëxpliciteerd. Daardoor zijn vaak rommelige verhoudingen ontstaan, waarbij het 'wie is hier de baas?' vooral vaak te onpas heeft geklonken. Wat zich in de afgelopen tweeëneenhalf jaar in dat opzicht binnen het lokaal bestuur heeft afgespeeld, draagt alle kenmerken van een gecompliceerd en onvoldragen veranderingsproces. Enerzijds is sprake van onzekerheid, onwennigheid, irritatie en conflict. Anderzijds zijn er ook creativiteit, durf en enthousiasme. Er is een zoektocht gaande naar nieuwe verhoudingen, maar niet iedereen zoekt even hard. Veel bestuurlijke spelregels staan formeel op papier, maar niet alle spelers herkennen zich in de spelregels of zijn al ingespeeld. Spelregels worden vaak ook op verschillende manieren uitgelegd. Nieuwe spelopvattingen moeten worden ontwikkeld en uitgetoetst. Strategische en tactische concepten vergen nieuwe doordenking. Dit vraagt niet alleen de nodige tijd, maar vereist ook initiatief en leiderschap. Als de richting van het veranderingsproces duidelijk is en alle betrokkenen over voldoende verandercapaciteit beschikken, mag verwacht worden dat zij na verloop van tijd vertrouwd raken met de nieuwe werkwijzen en instrumenten en ermee aan de slag kunnen.

Maar staat het vizier van de dualisering inderdaad scherp genoeg ingesteld en zijn het vermogen en de wil om te veranderen inderdaad wel voldoende aanwezig? Er lijkt niet alleen sprake te zijn van onduidelijkheid, maar hier en daar ook van onvermogen.

Onduidelijkheid

Een eerste onduidelijkheid betreft het feit dat de dualisering nog steeds niet formeel is afgerond en ook nog voortdurend in discussie is. Inmiddels blijkt de raad – anders dan aanvankelijk bedoeld – straks te (blijven) beschikken over een aantal belangrijke medebewindsbevoegdheden, die bij nader inzien niet naar het college van B&W gaan. De beoogde rolontvlechting tussen raad en college is daarmee onvolledig. Gemeten aan de aanvankelijke doelstelling van de dualisering betekent dit dat de raad voor een deel alsnog 'op de stoel van het bestuur' blijft zitten. Voorts zijn er ook onvoldoende goede afspraken gemaakt over een nieuwe 'procesarchitectuur' in de aangepaste bestuurlijke verhoudingen. In de tweede plaats zijn er ook twijfels over de juiste scherpte van het vizier omdat de beelden over de dualisering zo sterk uiteenlopen tussen raadsleden, burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen en griffiers. Deze verschillen in beeldvorming vormen een belemmering voor de constructieve en creatieve samenwerking die van de verschillende actoren op lokaal niveau verwacht mag worden in het belang van de gemeente en haar inwoners.

Een derde onduidelijkheid betreft de rol van de burgemeester. Het onverkort voortzetten van het dubbele voorzitterschap betekent dat ook in dit opzicht de rolontvlechting tussen raad en college niet volledig is doorgevoerd. Weliswaar verdienen de burgemeesters een compliment voor de persoonlijke en bestuurlijke lenigheid waarmee zij hun werk doen, maar de positie van de raad is op deze wijze niet gelijkwaardig aan die van het college.

Een vierde onduidelijkheid betreft de Vernieuwingsimpuls. Deze impuls heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan een vliegende start van de dualisering. De prijs die daarvoor is betaald is dat – bij wijze van spreken – zo ongeveer elk lokaal initiatief tot vernieuwing is toegejuicht en ondersteund. Daarmee is ook aan de verwarring bijgedragen. Het is tijd voor verheldering van de begrippen en consolidatie van de verhoudingen.

In de vijfde plaats zijn bij de introductie van het dualisme de politieke verhoudingen in een aantal gemeenten ingrijpend veranderd door de komst van nieuwe politieke partijen. De alleen daardoor veranderde omstandigheden worden niet zelden met gevolgen van het dualisme verward. Meer in het algemeen blijkt dualisering in de praktijk (te) vaak als een 'containerbegrip' te functioneren. Groot en klein bestuurlijk leed in de lokale politiek wordt toegeschreven aan het nog nieuwe stelsel. Er wordt echter onvoldoende kritisch gekeken naar de houding en het gedrag van de spelers zelf.

Onvermogen

Een ieder die dat wil, kan een litanie van onvermogen afsteken met betrekking tot de stand van de dualisering. Zo kan beweerd worden dat raadsleden te weinig initiatief tonen. Of dat de kwaliteit van de aangeleverde raadsstukken te wensen overlaat. En dat de raad bij belangrijke onderwerpen niet voldoende 'aan de voorkant' van het beleidsproces zit. Dat raadsleden moeite hebben met het 'sturen op hoofdlijnen' en zich overbelast voelen. Of dat wethouders zich miskend voelen. In sommige gemeenten gaan bovenstaande negatieve gevoelens een zodanige rol spelen dat er een soort patstelling ontstaat tussen raad en college. Geen der spelers lijkt dan nog bij machte om de leiding te nemen bij het doorbreken van de situatie en bij het vinden van oplossingen, waarbij de blik in het belang van de gemeente voorwaarts wordt gericht. De constatering dat een deel van de geschetste problemen niet specifiek het gevolg is van de dualisering maar in de plaatselijke bestuurscultuur al langer bestaat, maakt deze analyse er niet vrolijker op. Voorop staat echter dat het de gekozen raadsleden en de benoemde bestuurders zijn die ook in deze nieuwe (en vaak nog onheldere) verhoudingen *zelf* moeten werken aan oplossingen om impasses te doorbreken.

De stuurgroep heeft moeten vaststellen dat in veel gemeenten de raad en het college nog zoekende zijn naar hun nieuwe rol binnen het lokaal bestuur. Dit leidt tot veel misverstanden. Het gaat daarbij nog te veel over de vorm en te weinig over de inhoud van het beleid. Weliswaar kan het zo zijn dat de gemeenteraad – conform de bedoelingen van de wetgever – uit de schaduw van het college is getreden, maar als deze nieuwe verhoudingen niet leiden tot nieuw gedrag dan kan dat leiden tot gepolariseerde verhoudingen. Hier en daar mondt dan 'dual' uit in 'duel'.

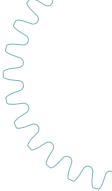
Bovendien ziet de stuurgroep heel dikwijls 'de raad in actie', hetgeen betekent dat raadsleden of -commissies allerlei procedurele en inhoudelijke werkzaamheden verrichten, die niet alleen bij het college thuis horen (beleidsvoorbereiding) maar bovendien het politieke debat eerder doen verstommen dan opleven. Immers, daarbij zijn niet zozeer de politieke fracties aan het werk, maar worden raadsnota's met raadsopvattingen tot stand gebracht door raadscommissies en vlijtige griffies.

Tot slot

De wet lijkt al met al weinig veranderingen ten goede te hebben opgeleverd, alle inspanningen ten spijt. De omstandigheid dat de beperkte effecten van de dualisering ook een gevolg zijn van gebruikelijke overgangsproblemen doet niet af aan het bestaan van een koersprobleem. De lokale spelers weten wel ongeveer waar ze vandaan komen, maar vaak niet precies waar ze naartoe gaan en welke stappen daarvoor moeten worden gezet. Bovendien ontbreken op lokaal niveau in een aantal gevallen krachtige spelers die elkaar weten te vinden om met voldoende gezag en visie de nieuwe zaken op gang te kunnen brengen.

Er zijn doorgaans geen resultaatafspraken gemaakt en er is geen duidelijke verandermanager aangesteld. Bij de invoering van het dualisme is niet aangegeven wie binnen de gemeente de 'change agent' zou moeten zijn. Resultaat hiervan is een diffuse verandering zonder adressant. Dit heeft geleid tot verschillende ideeën over wie binnen de gemeente nu eigenlijk de drager van het dualisme is (B 34). Binnen gemeenten zijn er verschillende partijen die het dualisme naar zich toe trekken. Dit kan leiden tot een gebrek aan centrale regie, hetgeen het duidelijkst naar voren komt in gemeenten waar het dualisme tot een soort vechtcultuur tussen raad en college heeft geleid. Binnen veel gemeenten is niet voldoende eigen kracht aanwezig om deze zaken soepel bij te sturen.

Er is heel veel verwacht van de verandercapaciteit van gemeenten. Daarnaast heeft de wetgever een te optimistisch beeld gehad van het vermogen van de individuele raadsleden om aan deze verandering vorm te geven. In de praktijk blijkt dat raadsleden worstelen met de invulling van hun nieuwe rol. Dit is geen kritiek op de individuele kwaliteiten van de raadsleden, maar een nuchtere vaststelling dat dergelijke cultuuromslagen veel vragen van mensen en organisaties. De wet is vanuit Den Haag over het land verspreid. De cultuurverandering moest als het ware op lokaal niveau vanzelf tot stand komen. Dit is tot op zekere hoogte ook wel gelukt, maar er is ook heel wat bestuurlijk leed ontstaan door lokale variaties op dualisme die te ver van de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever zijn afgeraakt.



De uiteenlopende verwachtingspatronen van de verschillende spelers zijn veelal impliciet gebleven. Verder is door de veelheid van handreikingen en andere publicaties behoefte ontstaan aan een eenduidige en gezaghebbende codificatie van de spelregels, zodat de energie weer in hoofdzaak kan worden gericht op de inhoud in plaats van op het proces.



4 De spelers

In dit hoofdstuk zal specifiek worden ingegaan op de volgende spelers in het gemeentebestuur: de raad en het raadslid, het college en de wethouder, en de griffier. Elke paragraaf bestaat uit een deel waarnemingen en een deel beschouwingen. De waarnemingen zijn gebaseerd op alle beschikbare informatie die de stuurgroep ter beschikking stond en de beschouwingen geven de opvattingen van de stuurgroep over de waarnemingen weer.

4.1 De raad en het raadslid

Waarnemingen

Er is een groot verschil van mening over de invloed van dualisme op het functioneren van de raad. Van de wethouders vindt 40%, dat het functioneren van de raad is verslechterd. Ongeveer 30% van de burgemeesters en secretarissen vinden dat ook terwijl 70% van de raadsleden positief zijn over de invloed van dualisme op hun functioneren (B 59).

De raadsleden ervaren dat de invoering van het dualisme tot extra werk heeft geleid: 43% ervaart dat de duur van de vergaderingen van raad en fractie sterk is toegenomen (B 58). Uit de visitatiegesprekken in de gemeenten blijkt dat het plezier van het raadslidmaatschap hierdoor is afgenomen. Het gaat niet alleen om de hoeveelheid uren die een raadslid besteedt maar ook over de wijze waarop die uren zijn ingevuld. Het gaat teveel over procedures vinden veel raadsleden. De raad en het college houden elkaar gevangen in een net van procedures en stukken.

De tijdsbesteding van raadsleden is niet wezenlijk veranderd de afgelopen jaren. Het contact met burgers en maatschappelijke organisaties is nagenoeg gelijk gebleven. De raadsleden zijn eerder meer dan minder te vinden op het gemeentehuis.

De voorspelbaarheid van de raadsvergaderingen is afgenomen doordat er minder contact is tussen de coalitiefracties en hun wethouders en omdat er meer dan vroeger wisselende meerderheden voor bepaalde standpunten ontstaan. Daarmee is niet gezegd dat het politieke debat meer plaats heeft gekregen. Het verminderde contact met wethouders gaat gepaard met meer contact vooraf binnen de raad.

In 67% van de gemeenten is na de verkiezingen van 2002 voor het eerst een presidium ingesteld. Op dit moment is er in 92% van de gemeenten een presidium. In bijna alle presidia zitten de burgemeester en de griffier. De afvaardiging uit de raad varieert. In 66% van de gevallen zitten alle fractievoorzitters erin. In andere gevallen hebben de voorzitters van de commissies namens de raad zitting. 53% van de raadsleden is tevreden met de agendavorming door het raadspresidium (B54/127). Leden van het presidium vinden het soms lastig dat ze als lid van het presidium loyaal aan de raad als geheel moeten zijn terwijl ze zich zelf ook politiek willen profileren in de raad. Het presidium is in gemeenten vaak het orgaan dat de griffier aanstuurt.

De helft van alle raadsleden is in 2002 voor het eerst gekozen in de gemeenteraad. Er is geen duidelijk verschil in opvatting over de dualisering tussen oude en nieuwe raadsleden naar voren gekomen. Van alle raadsleden heeft 74% een betaalde baan (B 48). In vergelijking met de periode voor de dualisering maken de raadsleden nu gemiddeld twee keer zoveel gebruik van het instrumentarium dat hen ter beschikking staat (recht van initiatief, amendement, interpellatie, onderzoek, moties, mondelinge en schriftelijke vragen). De grootste toename is te zien bij de interpellaties en moties.

In een aantal gemeenten is het versterken van de volksvertegenwoordigende rol van de raad te letterlijk ingevuld. Hier krijgen burgers eerst een informatieavond van het college over nieuw te vormen beleid en daarna een informatieavond van de raad over hetzelfde onderwerp.

Het is voor de raad lastig om te bepalen wat voor soort informatie hij nodig heeft om zijn werk goed te doen. De raad vindt het bijvoorbeeld ook nog steeds moeilijk om klachten van burgers door te verwijzen naar de ambtelijke organisatie of wethouder. Hierbij speelt ook mee dat de verleiding om een wethouder tijdens een commissie- of raadsvergadering aan te spreken over een detail van de uitvoering groot blijft.

Beschouwingen

De stuurgroep stelt vast dat de raad duidelijk nog aan het worstelen is met de nieuwe rol (bestuur op hoofdlijnen en controle van beleid). De nieuwe bestuurlijke verhoudingen op lokaal niveau zijn nog onvoldoende helder. Duidelijk moet zijn dat het college van burgemeester en wethouders de gemeente bestuurt, maar binnen de kaders (begroting en verordeningen) van de raad. Het college legt over de uitvoering verantwoording af op het moment dat de raad de uitvoering van die kaders bespreekt. Bijvoorbeeld wanneer het burgerjaarverslag of een beleidsevaluatie aan de orde is. Langs deze lijn behoort ook de controlefunctie inhoud te krijgen.

Om heldere verhoudingen te krijgen, moeten vooraf afspraken worden gemaakt over het al dan niet vooraf aan de raad voorleggen van stukken, die binnen de wettelijke kaders geen expliciet raadsbesluit vergen. Daarbij hoort dan ook de vraag aan de orde te komen hoe moet worden omgegaan met prangende vragen die bij fracties leven over onderwerpen die niet tot de eerste verantwoordelijkheid van de raad behoren.

De raad debatteert met het college over collegevoorstellen. Het college kan een voorstel intrekken. Daarmee is het van de agenda, tenzij het vervolgens volgens de regels als initiatiefvoorstel wordt ingediend. De stuurgroep benadrukt dat het raadsdebat plaats moet vinden via de lijnen van de fracties.

Het raadslidmaatschap moet geen fulltime functie worden. Een actieve rol in de maatschappij draagt bij aan de goede uitoefening van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid. Er is een ander profiel nodig voor het raadslid. Het dualisme vraagt om een assertief raadslid dat met enige distantie kan opereren. De politieke partijen moeten hier bij hun rekrutering meer rekening mee houden.

Een presidium met alleen fractievoorzitters heeft vaak tot gevolg dat er in het presidium politieke discussies worden gevoerd die eigenlijk in de raadsvergadering gevoerd moeten worden. In de presidia waar alleen de voorzitters van de commissies zitting hebben gaat het alleen over de agendavorming en de logistiek. Deze laatste rolopvatting doet het meeste recht aan de politieke rol van de raad.

4.2 Het college en de wethouder

*Waarnemingen*¹⁶

De collegialiteit in het college is duidelijk verbeterd door het dualisme (B70). Voor sommige wethouders heeft de burgemeester de rol van coach die de fractie eerst voor hen vervulde overgenomen. De wethouders hebben het gevoel dat de burgemeester meer van hen is dan van de raad.

Het wethouderschap is voor velen door het dualisme minder aantrekkelijk geworden (B71). Dit is een gegeven dat door alle spelers wordt beaamd. De wethouders moeten op bezoek bij de eigen fractie en tijdens de raadsvergadering moeten ze hier en daar zelfs plaats nemen op de publieke tribune. Daarnaast draagt de door de wethouders ervaren toename van detailvragen vanuit de raad ook niet bij aan de beoogde heldere rolverdeling.

De wethouder is een bron van informatie en kan in die rol bijdragen aan de levendigheid van het debat in de commissies en de raad. Raadscommissies die de dualisering hebben aangegrepen om de wethouder helemaal niet meer uit te nodigen voor de commissie hebben hier de gevolgen van gemerkt. Het debat in deze commissies dreigt dood te bloeden. Bovendien halen raadsleden zich daarmee het werk van de ambtenaren en het college op de hals.

De helft van alle wethouders is van na de dualisering. In bijna 25% van de gemeenten is er een wethouder van buiten (B63). Er is geen verschil gevonden tussen de opvattingen van oude en nieuwe wethouders en wethouders van binnen en van buiten over dualisering.

Tijdens de visitatiegesprekken viel op dat veel colleges moeite hebben met de manier waarop de raad om gaat met dualisme. Veel gehoorde opmerking is dat de raad de essentie van dualisme niet heeft begrepen.

Beschouwingen

Het college heeft een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van dualisering en alleen klagen over de wijze waarop de raad er mee omgaat, helpt dus niet. Het gaat erom dat de partners door de zure appel heen bijten en goede afspraken maken over de te hanteren uitgangspunten en spelregels.

Het is voor sommige wethouders nu minder aantrekkelijk om wethouder te zijn, maar dat komt vooral doordat de raad in sommige gevallen de scheiding van de verantwoordelijkheden van raad en college te negatief invult. Goed voorbeeld is het gebruik van de passage uit de Gemeentewet waarin staat dat de wethouder al dan niet op eigen verzoek door de raad moet worden uitgenodigd. In sommige gemeenten is deze passage gebruikt om de wethouder helemaal te weren. Er zijn ook fracties die de wethouder helemaal nooit meer uitnodigen voor fractievergadering. Terwijl contact tussen wethouder en fractie na de invoering van de dualisering niet is verboden. De ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap is feitelijk de enige vernieuwing van het dualisme die concrete gevolgen heeft gehad voor de functie van wethouder. Wellicht zal de onvrede van wethouders over een aantal jaren steeds verder afnemen als het dualisme in een meer positieve en zuivere vorm gaat functioneren. Er is trouwens nu al een groep wethouders die weinig moeite heeft met dualisme. Zij hebben een goed procesinzicht, geen monistische ervaring als wethouder, en spelen flexibel op alle veranderingen in die het dualisme met zich heeft meegebracht.

¹⁶ | De waarnemingen in deze paragraaf zijn mede gebaseerd op 'De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?' Tweede jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie. Maart 2004.

4.3 De griffier

Waarnemingen

De griffier vindt dat hij een grote rol heeft gespeeld bij de invoering van de wettelijke maatregelen van de dualisering. Ongeveer 45% van de griffiers vindt dat de griffier hierop het grootste stempel heeft gedrukt. Rond 40% van de griffiers vindt dat de griffier de belangrijkste rol heeft gespeeld bij het inzetten van de cultuurverandering (B 34). De andere spelers in de gemeente wijzen hier anderen aan. Kanttekening hierbij is dat in gemeenten van meer dan 50.000 inwoners de griffier, na de raad, wordt genoemd als belangrijkste speler bij de wettelijke en culturele veranderingen.

Van alle spelers is de griffier het meest tevreden over de invoering van dualisering. Er is wel een verschil tussen griffiers in kleine en grote gemeenten. In kleine gemeenten zijn de griffiers een stuk minder positief. De griffier kijkt tegen een aantal zaken positiever aan dan de raad. Zo vindt bijvoorbeeld 63,5 % van de griffiers dat de kwaliteit van de kaderstelling en sturing van de raad is verbeterd door de invoering van dualisme terwijl maar 48,5% van de raadsleden dit vindt (B129).

In 52% van de gemeenten bestaat de griffie uit 1 persoon (B 91). Van alle griffiers komt 57% uit het ambtelijk apparaat. In enkele gevallen is de invulling van de griffierfunctie gebruikt als oplossing voor een intern probleem in het ambtelijk apparaat. Vier van de vijf griffiers met een deeltijdaanstelling heeft een andere functie binnen dezelfde gemeente. De omvang van een gemeente is wel bepalend voor de omvang van de griffie, maar niet bepalend voor invulling van de griffierfunctie. In de meeste gemeenten is de griffier in ieder geval de procedurebewaker. Het verschil van gemeente tot gemeente in hoeverre de griffier de rol van procesadviseur op zich heeft genomen. Een van de manieren waarop dit wordt ingevuld is dat de griffier optreedt als coach. Hij houdt de raadsleden een spiegel voor en vraagt ze waarom ze bepaalde keuzes maken. GITP¹⁷ adviseert dat de griffier die zich voornamelijk met procedures bezighoudt drie schalen lager uitkomt dan de gemeentesecretaris. De griffier die ook functioneert als procesadviseur komt twee schalen lager uit dan de gemeentesecretaris. De inschaling is lager dan die van de gemeentesecretaris omdat deze een managementverantwoordelijkheid voor het gehele ambtelijke apparaat heeft. 'Honorering van de functie is een uitdrukingsvorm van de positie die de raad in de eigen lokale situatie wil innemen.'

Sommige griffiers hebben de ambitie om meer inhoudelijk werk te gaan verrichten. Uit onderzoek van GITP blijkt dat in een beperkt aantal gemeenten de griffier raadsvoorstellen inhoudelijk voorbereidt en opstelt. Voorbeeld hiervan is dat griffier optreedt als secretaris van een werkgroep van de raad die een kaderstellende nota aan het opstellen is. Hierdoor krijgt de griffier een politiek inhoudelijke rol. De meerderheid van de griffiers, raadsleden en colleges vinden dit geen goede ontwikkeling. Zij zijn tevreden over de huidige procesmatige invulling van de griffie.

Beschouwingen

De functie van griffier is de belichaming van de scheiding van bevoegdheden van raad en college. Veel gemeenteraden zien de griffier als de ambtelijke ondersteuning die ook echt van hen is. Als de griffier voor de raad echter beleidsinhoudelijk werk gaat doen, gaat dit ten koste van het politieke proces. Er worden dan immers beleidsstukken voor 'de raad als orgaan' geproduceerd, terwijl dat werk bij de politieke fracties hoort te liggen.

Daarnaast vindt de stuurgroep dat griffiers die naast hun werk als griffier een andere functie binnen het ambtelijk apparaat van dezelfde gemeente vervullen hun onafhankelijke ondersteuning van de raad schaden.

¹⁷ | Griffier op maat, GITP Advies 2004

De griffier heeft zijn functie te danken aan de dualisering. Het is dan ook niet vreemd dat hij het meest positief gestemd is over de dualisering. In zijn enthousiasme over dualisering heeft hij soms de neiging iets voor de raad uit te lopen. Enkele griffiers spreken zelfs met trots over 'hun' raad. De griffier ondersteunt de raad als instituut in plaats van als vergadering van politieke vertegenwoordigers.

Doordat de functie pas tweeëneenhalf jaar bestaat is de zoektocht naar een invulling van de ondersteuning van de raad waar alle partijen in de gemeenten tevreden over zijn nog niet afgerond. Ook de aansturing van de griffie varieert. In de ene gemeente doet de burgemeester dit en in de andere gemeente het presidium. Soms komt het voor dat er niets geregeld is, omdat de raad geacht wordt voor deze aansturing te zorgen. In de nieuwe bestuurlijke verhoudingen vraagt de aansturing van de griffier om duidelijkheid.



5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Deze evaluatie draait om de vraag hoe het staat met de doeltreffendheid en de effecten van de dualisering.¹⁸ Volgens het Plan van aanpak dat ten grondslag ligt aan deze evaluatie (bijlage 2) moet uit de evaluatie kunnen worden afgeleid welke aspecten van de wet aangepast moeten worden of waar misschien een nieuwe cultuurimpuls nodig is. De dualisering staat of valt met de kwaliteit van de verhouding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Het Plan van aanpak spreekt in dit verband over de ‘machtsbalans’ tussen raad en college.

De Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur stelt vast dat de doelstellingen van de wet nog niet zijn bereikt. In onvoldoende mate is gebleken:

- dat de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum is hersteld;
- dat de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad is hersteld;
- dat de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger is versterkt.

In veel gemeenten is er onvoldoende samenspel tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders. De haperingen in de samenwerking zijn zeker niet alleen toe te schrijven aan overgangsproblemen. Er is meer aan de hand. Goed samenspel betekent ook ‘vruchtbaar bestuurlijk tegenspel’ waar dat nodig is uit een oogpunt van kwaliteit van besluitvorming. De hierbij te hanteren spelregels en omgangsvormen zijn nog onvoldoend beproefd en uitgekristalliseerd. Dit gebrek aan helderheid wordt nog versterkt door het grotendeels ontbreken van leiderschap en sturing op de invoering van dit nieuwe bestuursmodel, zowel op centraal niveau als op het niveau van de gemeenten. Door het parlement en via de vernieuwingsimpuls is aandacht besteed aan voorlichting over de dualisering, maar binnen gemeenten voelt niemand zich eindverantwoordelijk voor het veranderingsproces. De invoering moet bij veel gemeenten worden getypeerd als een ‘zelfzoekend leerproces’, waardoor de richting verloren is gegaan en verwarring is ontstaan. De veronderstelling dat de structuurwijzigingen als hefboom zouden functioneren voor de noodzakelijke cultuurveranderingen is te optimistisch gebleken. Samenvattend kunnen als oorzaken voor de stagnerende invoering worden aangeduid: het gekozen invoeringsproces, de onhelderheid over begrippen en bedoelingen, het gebrek aan een goede invoeringsstrategie, reguliere overgangsproblemen en een duidelijk gebrek aan ‘sense of urgency’ op lokaal niveau. Flankerend beleid is nodig om de wet alsnog tot een succes te maken. Daarbij dient in het bijzonder gelet te worden op de toerusting van raadsleden. Zij moeten zich de cultuur van de dualisering vooral ook zelf actief eigen maken en in dat verband ook aanspreekbaar zijn op concrete resultaten. Vastgesteld moet verder worden dat de burgemeesters in hun gemeentewettelijke opdracht tot het bevorderen van de goede gang van zaken in de gemeente veelal geen aanleiding hebben gezien tot het nemen van een bijzondere verantwoordelijkheid voor een goed procesverloop. Als binnen zeer afzienbare tijd geen betekende doorstart kan worden bewerkstelligd met betrekking tot het proces

¹⁸ | Artikel Xa van de Wet dualisering gemeentebestuur

van dualisering, ontstaan in veel gemeenten risico's voor de kwaliteit van het lokaal bestuur in ons land. De stuurgroep doet een dringend appèl op iedereen die verantwoordelijkheid draagt voor het lokaal bestuur om de hand aan de ploeg te slaan en zich volledig in te zetten voor een geslaagde invoering van de dualisering.

5.2 Aanbevelingen

Tegen de achtergrond van bovenstaande conclusies en met inachtneming van de in de hoofdstukken 3 en 4 opgenomen bevindingen en beschouwingen komt de stuurgroep tot aanbevelingen van drieërlei aard.

De aanbevelingen zijn gericht op:

- I het bewerkstelligen van structuurwijzigingen;
- II het bevorderen van veranderingen in werkwijze, houding en gedrag;
- III het bewerkstelligen van een herstart van het proces van dualisering.

Essentiële elementen bij deze aanbevelingen zijn helderheid, consistentie, sturing en tempo.

I *Zorg voor een duidelijke structuur.*

Het wetgevingsproces blijkt onvoltooid te zijn en heeft het beoogde model onvoldoende eenduidig geformaliseerd. De dualisering dient te worden afgerond en te worden verhelderd, zodat duidelijk wordt dat het college van burgemeester en wethouders het beleidsvoorbereidende en –uitvoerende orgaan is en de raad het beleidsbepalende en –controleerende orgaan. Uiteraard is het college in de praktijk het bestuur en het gezicht van de gemeente. De voorgestelde verheldering zal het tijdsbeslag van het formele raadswerk verminderen, waardoor de raad meer op hoofdlijnen kan werken en als volksvertegenwoordiger kan optreden. Concreet betekent het voorgaande dat enkele belangrijke en zeer hinderlijke 'losse einden' aan de dualisering moeten worden afgehecht. Deze betreffen (1) de rolverdeling tussen raad en college, (2) de aanwezigheid van wethouders bij de raadsvergaderingen, (3) de dualisering van het medebewind, (4) de dubbelrol van de burgemeester, (5) de rol van het college bij initiatiefvoorstellen van de raad en (6) de codificering van de wetgeving in toegankelijke spelregels.

1 *Laat het college de beleidsvoorbereiding doen*

Het college van burgemeester en wethouders doet de beleidsvoorbereiding. Raadsleden moeten dan ook de verleiding weerstaan deze beleidsvoorbereidende taak over te nemen (zie II). De raad stuurt via initiatiefvoorstellen (als het college weigerachtig is om een aanvaarde motie uit te voeren), via moties en via amendementen op de begroting en verordeningen.

2 *Normaliseer de aanwezigheid van wethouders in de raadsvergadering*

Artikel 21, lid 2 van de Gemeentewet bepaalt dat een wethouder al dan niet op zijn verzoek door de raad kan worden uitgenodigd om in de vergadering aanwezig te zijn en aan de beraadslaging deel te nemen. Dit is een onjuiste en betuttelende bepaling, die in de weg staat aan een volwassen samenspel tussen raad en college. Deze bepaling heeft - uiteraard onbedoeld - misschien ook bijgedragen aan een zekere krampachtigheid en kunstmatigheid in de verhouding tussen raad en college, waarbij uit het oog wordt verloren, dat de raad stukken bespreekt, die door het college als (beleidsvoorbereider) zijn opgesteld, waarvoor dat college verantwoordelijkheid draagt en die dus door het college dienen te worden verdedigd. Het college is immers ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de besluiten. Verder bevordert ook goed gastheerschap van de raad ontspannen omgangsvormen met de wethouders. De tekst van artikel 21, lid 2, dient te worden vervangen door een tekst, die tot uitdrukking brengt dat het college in de raad zijn beleidsvoorstellen verdedigt.

3 *Dualiseer het medebewind*

De wetgeving over de dualisering van het medebewind laat al meer dan twee jaar op zich wachten. Er is snelle duidelijkheid nodig, zodat doorwerking mogelijk wordt naar het lokale niveau. Hoe eerder het betreffende wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt aangenomen, hoe beter het is. Een expliciete bevoegdhedenverdeling markeert het eigen speelveld van het college van burgemeester en wethouders en voorkomt onnodige en onwenselijke detailbemoeienis van de raad met het dagelijks bestuur van de gemeente.

4 *Maak een eind aan de dubbelrol van de burgemeester*

Het dubbele voorzitterschap van de burgemeester leidt tot rolverwarring. De burgemeester maakt in de praktijk vooral onderdeel uit van het college. Laat dat dan ook duidelijk zijn. Een volwassen samenspel en tegenspel tussen raad en college is zeer gebaat bij de mogelijkheid dat de gemeenteraad zijn eigen voorzitter kiest.

De stuurgroep stemt dan ook in met het kabinetsvoornemen om het raadsvoorzitterschap van de burgemeester uit de Grondwet te halen. Het is zeer noodzakelijk dat deze grondwetsprocedure snel wordt gevolgd door adequate wetgeving. In afwachting daarvan dient de positie van de waarnemend raadsvoorzitter met onmiddellijke ingang te worden versterkt (zie aanbeveling 11).

5 *Versterk de rol van het college bij initiatiefvoorstellen van de raad*

Het is onwenselijk dat de raad zonder betrokkenheid van het college tot besluitvorming overgaat. Daarom moet worden voorzien in een expliciete wettelijke positie van het college bij de vaststelling van initiatiefvoorstellen van de raad. Een vergelijkbare bepaling is bij amendement Te Veldhuis in de Provinciewet opgenomen (zie par. 2.3.). Een dergelijke bepaling houdt in dat de gemeenteraad geen verordeningen met algemeen verbindende voorschriften kan vaststellen dan nadat hij burgemeester en wethouders in de gelegenheid heeft gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van de raad te brengen. Het van toepassing verklaren van deze bepaling op alle raadsinitiatieven is nodig en dient wettelijk te worden vastgelegd.

6 *Zorg voor een toegankelijke vertaling van de spelregels en meet de voortgang*

Er zijn vele handreikingen, adviezen en rapporten verschenen over de praktijk van de dualisering. Er is behoefte aan een gecodificeerde neerslag van deze teksten in een gezaghebbende en toegankelijke publicatie van de verantwoordelijke minister. Deze publicatie moet actief en op velerlei manieren onder de aandacht worden gebracht van alle betrokkenen en als ijkpunt dienen voor een regelmatige meting van de voortgang van de dualisering (zie ook aanbeveling 15).

II *Bevorder veranderingen in werkwijze, houding en gedrag*

Raadsleden vervullen hun rol in deeltijd. Zij vervullen hun hoofdtaken doorgaans en bij voorkeur elders in de samenleving. Die verbinding met de wereld buiten de raad moet in stand blijven, zodat het raadslid weet wat er leeft en externe signalen kan oppikken. Bovendien kan het raadslid daardoor gemakkelijker afstand houden van het dagelijkse gebeuren in het gemeentehuis. Die afstand is van essentieel belang voor de onafhankelijke kaderstellende en controlerende functie van de raad en daarmee voor de kwaliteit en de democratische legitimiteit van het lokaal bestuur. De gewenste 'afstandelijke' rol van de raad moet worden gekoesterd en ondersteund door (7) het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap in stand te houden, (8) de informatieverstrekking van de raad zorgvuldig vorm te geven en (9) goede faciliteiten te scheppen voor scholing en training van raadsleden.

7 *Koester het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap*

Het moet mogelijk zijn in een kleine gemeente niet meer dan acht uur en in een grote gemeente niet meer dan vijftien uur per week te besteden aan het raadswerk en bovendien de helft van deze tijd buiten het stadhuis door te brengen. Als zich in een gemeente een situatie voordoet, waarbij het

structureel niet mogelijk blijkt aan deze norm te voldoen, wordt het tijd voor bezinning en analyse. Daarbij kan de assistentie worden ingeroepen van de Begeleidingscommissie vernieuwingsimpuls (zie aanbeveling 15). Aan de bekende valkuil van detaillisme kan in elk geval wat worden gedaan door een goede ambtelijke klachtenvoorziening voor burgers te organiseren, zodat raadsleden met een gerust hart kunnen doorverwijzen. Over het functioneren van deze klachtenvoorziening moet jaarlijks in het burgerjaarverslag worden gerapporteerd, zodat de raad langs die weg de vinger aan de pols kan houden.

8 *Maak werk van een zorgvuldige informatieverstrekking aan de raad*

Het college van burgemeester en wethouders heeft - samen met het ambtelijk apparaat - een belangrijke voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de raad en van de individuele raadsleden. Deze verantwoordelijkheid betreft in het bijzonder de kwaliteit van de raadsstukken en de beleidsrelevantie van de te verstrekken informatie. Het is zaak dat de raad en het college daar expliciete afspraken over maken om de verwachtingen over en weer te verhelderen en vast te leggen. De griffier heeft een belangrijke adviserende taak. Het raadspresidium moet raadsstukken die niet voldoen aan expliciet te formuleren eisen terug kunnen verwijzen. Het gaat niet om méér stukken, maar om betere.

9 *Schep faciliteiten voor scholing en training van raadsleden*

Ook het scheppen van goede faciliteiten voor scholing en training van raadsleden is een belangrijke taak van het college. Het ligt op de weg van het raadspresidium om hierin initieënd op te treden. Cultuurverandering gaat niet vanzelf. Overigens hebben ook de politieke partijen hierin een belangrijke taak. Overleg met deze partijen op lokaal niveau is noodzakelijk.

III *Bewerkstellig een herstart van het dualiseringsproces*

Het dualiseringsproces vergt op lokaal niveau een doordachte veranderingsstrategie, zodat alle betrokkenen goed kunnen inspelen op de nieuwe situatie en op elkaar. Daarom is er meer processturing nodig. Verder is het belangrijk dat allerlei bewuste en onbewuste beelden en verwachtingen van de dualisering bij de lokale spelers expliciet gemaakt worden. Dit vergt explicitering van de verantwoordelijkheden van (10) de burgemeester en (11) de waarnemend raadsvoorzitter, (12) versterking van de samenwerking tussen deze beide functionarissen, (13) verduidelijking van de rol van het raadspresidium en (14) de raadsgriffier en vereist verder (15) een steviger positie van de Begeleidingscommissie voor de vernieuwingsimpuls, (16) een expliciete rol van de Commissaris van de Koningin en (17) een zorgvuldige afweging met betrekking tot de invoering van de gekozen burgemeester.

10 *Geef de burgemeester de rol van stimulator en arbiter*

Er is tot nu toe verzuimd een duidelijke procesverantwoordelijkheid op lokaal niveau te definiëren en een gezaghebbende functionaris met die verantwoordelijkheid te belasten. Dit heeft in heel wat gemeenten tot onduidelijkheid en verwarring geleid. Enerzijds omdat in sommige gemeenten teveel spelers zich als procesbegeleider gingen gedragen en anderzijds omdat zich in andere gemeenten soms geen enkele speler als zodanig aandeed. In beide gevallen is sprake van een diffuse verantwoordelijkheid en dat is fnuikend voor zowel het enthousiasme als de daadkracht die onontbeerlijk zijn voor elk veranderingstraject. Regelrechte patstellingen tussen raad en college zijn hiervan in sommige gemeenten het gevolg. De burgemeester moet deze rol van procesbegeleider op zich nemen. Dat past bij zijn wettelijke zorgplicht voor een goede gang van zaken in de gemeente¹⁹. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties dient hem officieel als zodanig aan te wijzen. De burgemeester moet het initiatief nemen bij de ontwikkeling van een lokale veranderings-

¹⁹ | Artikel 170, lid 1, Gemeentewet

strategie en de verwachtingspatronen van de lokale spelers 'boven water halen'. Hij behoeft bij zijn rol van procesbegeleider de ondersteuning van de waarnemend raadsvoorzitter, de raadsgriffier en de op landelijk niveau opererende Begeleidingscommissie voor de vernieuwingsimpuls.

11 *Versterk het profiel van de waarnemend raadsvoorzitter als hoeder van de raad*

Veel gemeenteraden benoemen als vanzelfsprekend het oudste raadslid tot waarnemend raadsvoorzitter. Dat moet veranderen, want deze functionaris dient in een positie gebracht te worden om met voldoende gezag de raad goed voor het voetlicht te brengen in het interne samenspel met het college. Daartoe moet de waarnemend raadsvoorzitter gaan optreden als voorzitter van het raads-presidium en namens de raad de griffier aansturen. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties dient in overleg met de Begeleidingscommissie voor de vernieuwingsimpuls (zie aanbeveling 15) het gewenste profiel op te stellen.

12 *Bevorder een goed samenspel tussen de burgemeester en de waarnemend raadsvoorzitter.*

Als 'hoeders' van respectievelijk het college en de raad hebben de burgemeester en de waarnemend raadsvoorzitter een essentiële rol bij de samenwerking op niveau tussen deze beide organen. Een sterke raad en een sterk college vormen een voorwaarde voor een geslaagde dualisering.

13 *Geef het raadspresidium de regie over het proces van de raadsvergadering*

Het raadspresidium moet bevorderen dat de raad als een politieke arena functioneert waarin het inhoudelijke debat plaatsvindt tussen raad en college langs de lijnen van de diverse politieke stromingen. Bij deze belangrijke ondersteunende rol van het presidium past een laag politiek profiel en een gerichtheid op het scheppen van goede voorwaarden voor het functioneren van de raad als geheel. Een presidium onder voorzitterschap van de waarnemend raadsvoorzitter met als leden de commissievoorzitters en de burgemeester en met de raadsgriffier als adviserend lid voldoet optimaal aan deze eisen. De gemeenteraden zijn verantwoordelijk voor de realisering van een raadspresidium in deze zin.

14 *Maak de griffier de onafhankelijke 'vraagbaak' van de raadsleden*

De griffier moet in staat zijn de rol van vraagbaak en klankbord te spelen voor de raadsleden bij de ontwikkeling van hun rol in het gedualiseerde systeem. Een onafhankelijke positie is daarbij van essentieel belang, zowel in rechtspositionele als in politieke zin. Dit houdt in dat de griffier geen ambtelijke nevenfunctie dient te vervullen in dezelfde gemeente en zich niet in politiek inhoudelijk vaarwater moet begeven. In kleinere gemeenten die zich geen full time griffier kunnen veroorloven is het heel goed denkbaar om de griffier te 'delen' met een andere gemeente. Een voordeel hiervan is – naast de zojuist genoemde onafhankelijkheid – dat ook kleinere gemeenten kunnen beschikken over een gespecialiseerde griffiersfunctie. De griffie moet klein blijven. Te denken valt - naast het specifieke logistieke werk - aan een kwart formatieplaats in kleine gemeenten tot twee formatieplaatsen in de grootste gemeenten. Een grote griffie wordt eerder een wig dan een scharnier tussen college en raad.

15 *Vernieuw en verstevig de positie van de Begeleidingscommissie vernieuwingsimpuls*

De rol van de huidige Begeleidingscommissie voor de vernieuwingsimpuls moet door de VNG met steun van de verantwoordelijke minister worden vernieuwd en geïntensiveerd. De commissie moet in samenwerking met de minister zorgen voor een periodieke monitoring van de voortgang van het dualiseringsproces (zie ook aanbeveling 6). De commissie moet zich niet bezig houden met initiatieven die geen betrekking hebben op dualisering en ook de website dient daarvan te worden geschoond.

16 *Geef de Commissaris van de Koningin een rol bij het herstel van vastgelopen verhoudingen*

Gebleken is dat sommige gemeenten vastlopen in het dualiseringsproces. Veelal zal overigens een combinatie van oorzaken daaraan ten grondslag liggen. Het past bij de rol van de Commissaris van de Koningin om in dergelijke situaties op te treden en nieuwe openingen te forceren.

17 *Ga zorgvuldig om met de invoering van de gekozen burgemeester*

De dualiseringsoperatie vergt grote inspanningen op lokaal niveau en raakt de kern van de lokale bestuurlijke verhoudingen. Spanningen, onzekerheden en soms zelfs conflicten zijn daarvan het gevolg. Het is noodzakelijk dat 'Den Haag' de intensiteit en de zwaarte van deze veranderingsoperatie erkent door bij een besluit over de gekozen burgemeester expliciet af te wegen of het lokale bestuur klaar is voor een volgende verandering. Bovendien dient er voor gezorgd te worden, dat een nieuwe benoemingswijze van de burgemeester de dualistische verhoudingen verheldert en niet bemoeilijkt.

bijlage 1

samenstelling stuurgroep en secretariaat

Samenstelling stuurgroep

ir. J.M. Leemhuis-Stout (voorzitter)

Huidige hoofdfunctie:

Voorzitter van de NVZ vereniging van ziekenhuizen.

Functies in het openbaar bestuur:

- Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland, van 1994-1999
- Voorzitter van de Unie van Waterschappen, van 1993-1994
- Dijkgraaf van het Hoogheemraadschap van Schieland, van 1984-1994
- Tevens was zij voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur en van de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (Commissie Leemhuis)

drs. R.M. Smit

Huidige hoofdfunctie:

Voorzitter Raad van Bestuur van het Albert Schweitzer ziekenhuis, vanaf augustus 1999.

Functies in het openbaar bestuur:

- Directeur-generaal Openbare Orde, Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 1996-1999
- Wethouder o.a. Haven en Financiën (tussentijds aftreden nadat duidelijk was geworden dat de stadsprovincie Rotterdam niet zou doorgaan), van 1990-1996
- Lid van de Gemeenteraad van Rotterdam voor het CDA, van 1986-1996
- Lid van de deelgemeenteraad van Kralingen, van 1980-1983

drs. C.A.M. Tetteroo

Huidige hoofdfunctie:

Voorzitter College van Bestuur van het Regionaal Opleidingen Centrum Eindhoven, vanaf 2003.

Functies in het openbaar bestuur:

- Gemeentesecretaris gemeente Eindhoven, van 1994-2003
- Wethouder gemeente 's-Hertogenbosch, van 1986-1990
- Lid van de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch, van 1982-1990

mr. H.M.C.M. van Oorschot (vanaf 19 augustus 2004)

Huidige hoofdfunctie:

Voorzitter College van bestuur Universiteit van Tilburg.

Functies in het openbaar bestuur/lokale overheid:

- Burgemeester van Delft, van 1997-2004
- Gemeentesecretaris gemeente Tilburg, van 1991-1997
- Adjunct-directeur Dienst Volkshuisvesting, gemeente Den Haag
- Directeur a.i. EZ, gemeente Den Haag
- Directeur a.i. Stadsontwikkeling, gemeente Hilversum

prof. mr. J.W.M. Engels

(is per 19 augustus 2004 teruggetreden uit de stuurgroep vanwege de aanvaarding van het lidmaatschap van de Eerste Kamer)

Huidige hoofdfuncties:

- Lid Eerste Kamer der Staten-Generaal, vanaf 2004
- Bijzonder hoogleraar gemeenterecht/gemeentekunde (Thorbecke-leerstoel) Universiteit te Leiden (vanaf 2001)
- Universitair hoofddocent staatsrecht Rijksuniversiteit te Groningen

Functies in het openbaar bestuur:

- Lid Provinciale Staten van Drenthe, van 1999 tot 2004
- Lid gemeenteraad van Tynaarlo, van 1998 tot 1999
- Wethouder (van bestuurlijke aangelegenheden, financiën en ruimtelijke ordening) van Eelde, van 1991 tot 1998
- Lid gemeenteraad van Eelde, van 1990 tot 1998

Samenstelling secretariaat

drs. H.W. Westerveld (vanaf 1 juli 2004)

drs. M. van Esch (vanaf 1 juli 2004)

L. Koetsveld

drs. B. de Rooij-Sonneveld (tot 1 juli 2004)

drs. M. Bobeck (tot 1 juli 2004)

bijlage 2

Plan van aanpak evaluatie Wet dualisering gemeentebestuur²⁰

Inhoudsopgave

1	Inleiding	28
2	Doelstelling	28
3	De aanpak	28
4	De stuurgroep	28
5	Hoofdvragen van de evaluatie	28
6	De resultaten van de evaluatie	28
7	Planning	28

²⁰ | Op 2 maart 2004 toegezonden aan de Tweede Kamer (29 200 VII, nr. 43)

1 Inleiding

Een conceptplan van aanpak is ter advisering aan een aantal betrokken organisaties gezonden.²¹ Naar aanleiding van hun reacties is het plan van aanpak op een aantal punten aangepast. Sommige opmerkingen zullen voorts meegenomen worden bij de operationalisering van de onderzoeksvragen door de onderzoeker.

De dualisering van het gemeentebestuur is ingevoerd per 7 maart 2002 en de dualisering van het provinciebestuur op 12 maart 2003. Het kabinet had in het regeerakkoord van 1998 reeds gekozen voor een - in de praktijk reeds in gang gezette - ontwikkeling naar meer dualisme op lokaal niveau. De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie adviseerde in het jaar 2000 over de wijze waarop de dualisering van het lokaal bestuur vormgegeven kon worden. Het kabinet volgde het advies van de staatscommissie in hoofdlijnen en schetste in zijn kabinetsstandpunt en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel de hoofdlijnen en belangrijkste randvoorwaarden van het dualistisch stelsel dat het kabinet voor ogen had.

Dualisering is gericht op verduidelijking van de rollen van het dagelijks bestuur en volksvertegenwoordiging. Daardoor zullen de verhoudingen binnen het stelsel duidelijker en de herkenbaarheid groter worden. Mét de Staatscommissie zag het kabinet tot slot het belang in van een versterking van de rol van de burgemeester.

Een en ander is uitgewerkt in de wetgeving. Heldere verhoudingen werden bewerkstelligd door ontvlechting van posities en bevoegdheden van raad en college. De raad stelt de kaders en controleert. De nadruk in de raad ligt bij de kaderstellende, controlerende, volksvertegenwoordigende en budget-bepalende rol. Hiervoor heeft hij de beschikking over een aantal specifieke instrumenten als rekenkamer(functie) en vragenrecht.

De bestuursbevoegdheden zijn geconcentreerd bij het college. Wethouders zijn niet langer raadslid en wordt een raadslid wethouder, dan treedt hij af als raadslid. Daarnaast is de bijzondere positie van de burgemeester in het collegiale bestuur versterkt.

In de Wet dualisering gemeentebestuur en de Wet dualisering provinciebestuur is het moment van evaluatie wettelijk verankerd. De rapportage over het gemeentebestuur zal het parlement voor 1-1-2005 worden gezonden, die over het provinciebestuur voor 1-1-2006.

2 Doelstelling

In artikel Xa van de Wet dualisering gemeentebestuur is het volgende bepaald: 'Onze Minister zendt vóór 1 januari 2005 aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk'. De doelstelling van de evaluatie is dus om een beeld te schetsen van de effecten van de wet in relatie tot het primaire doel van de wet, namelijk de verduidelijking en verheldering van de rollen binnen het gemeentebestuur. Met andere woorden: in hoeverre zijn de veranderingen, zoals die in de wet zijn bepaald, ingevoerd en welke effecten hebben de structuurwijzigingen gehad in termen van veranderde rolopvatting binnen gemeenten.

Bij gebrek aan een expliciet als zodanig aangeduide nulmeting wordt voorgesteld om voor zover mogelijk de onderzoeken die de Staatscommissie heeft laten uitvoeren, als zodanig te beschouwen.

²¹ | VNG, IPO, Vereniging van Griffiers, Vereniging van Gemeentesecretarissen, Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Begeleidingscommissie van de Vernieuwingsimpuls

Tevens kan worden voortgebouwd op de in 2002 reeds uitgevoerde, beknopte kwantitatieve evaluatie ('De eerste klap is een daalder waard').

De evaluatie komt op een relatief vroeg tijdstip. Het grootste deel van de structuurveranderingen is in 2002 ingevoerd. Voor sommige aanpassingen hebben gemeenten de tijd gekregen tot maart 2003 voor sommige andere regelingen tot 2004 of later. Ook is de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college in de medebewindswetgeving nog niet in overeenstemming met de dualisering. Het is dus zeer wel mogelijk dat deze evaluatie nog niet het eindbeeld geeft of kan geven.

De nadruk in deze evaluatie zal liggen op het traceren van mogelijke knelpunten bij de structuur- en cultuurveranderingen. Daarbij zal uiteraard aandacht worden besteed aan de toezeggingen die in het parlement zijn gedaan in verband met de dualisering. Al naar gelang de uitkomsten van het onderzoek daartoe aanleiding geven, kan gedacht worden aan stimuleringsmaatregelen en eventueel ook aan reparatiewetgeving.

Bezien zal worden in hoeverre in de toekomst aansluiting kan worden gezocht bij de kwaliteitsmonitor, die momenteel ontwikkeld wordt en voor de wijziging van de begrotings- en verantwoordings-systematiek bij de evaluatie finfun waarvoor momenteel plannen worden ontwikkeld.

3 De aanpak

De evaluatie zal in hoofdlijnen uit de volgende fasen bestaan:

Instelling Stuurgroep

Minister BVK stelt een Stuurgroep in en verleent deze de opdracht onderzoek uit te (laten) voeren overeenkomstig dit plan van aanpak.

Onderzoek

Onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep wordt onderzoek verricht. Dit onderzoek bestaat uit twee fasen.

Fase 1 *feiten verzamelen*: kwantitatief deel

Fase 2 *een nadere analyse*: In dit kwalitatieve deel wordt een verdiepingslag op basis van de verzamelde feiten uitgevoerd.

Gesprekken

Fase 3 *de gesprekken*

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek organiseert de stuurgroep een aantal gesprekken met deelnemers uit verschillende gemeenten en/ of doelgroepen. Daarin worden de gevonden feiten en analyses geverifieerd. Ook wordt ingezet op het ontwikkelen van ideeën om de cultuurverandering mogelijk verder te ondersteunen.

Bevindingen van de stuurgroep

Op basis van het onderzoek en de rondetafelgesprekken stelt de stuurgroep een rapport op dat aangeboden wordt aan de minister voor BVK.

Overleg met VNG en IPO over evaluatierapport

Het eindrapport van de stuurgroep is vervolgens voorwerp van bestuurlijk overleg tussen de minister voor BVK en VNG en IPO.

Kabinetstandpunt

Het kabinetstandpunt over de evaluatie zal ten slotte vóór 1 januari 2005 naar het parlement worden gezonden.

4 De stuurgroep

De stuurgroep bestaat uit personen met gezag uit de kringen van het openbaar bestuur en de wetenschap en begeleidt het onderzoek naar de effecten van de dualisering van het gemeentebestuur. Conform het plan van aanpak zal de stuurgroep een onderzoek extern (laten) verrichten en een aantal (rondetafel) gesprekken (doen) organiseren. De stuurgroep bepaalt de keuze van de onderzoekers en heeft als opdracht het onderzoek en de onderzoekers onafhankelijk en kritisch te begeleiden. De stuurgroep legt de resultaten van het onderzoek in een aantal vragen, stellingen of dilemma's voor aan de deelnemers van de (rondetafel)gesprekken, die daarna worden georganiseerd. De stuurgroep rapporteert aan de minister voor BVK over de resultaten van het onderzoek en van de rondetafelgesprekken. De stuurgroep wordt ondersteund door een secretariaat vanuit BZK.

5 Hoofdvragen van de evaluatie

De evaluatie dient met name antwoord te geven op de volgende vragen:

- Welke wijzigingen in het functioneren van het gemeentebestuur met name waar het de interactie tussen de verschillende gemeentelijke actoren betreft zijn opgetreden (als direct dan wel indirect gevolg) en tegen welke knelpunten (bij de invoering of bij de werking van het stelsel) loopt men aan?
- Welke effecten en veranderingen hebben zich voorgedaan in rolopvattingen en attitudes bij gemeentebestuurders en in hoeverre zijn deze het gevolg van de dualisering of wellicht van politieke veranderingen of andere omgevingsfactoren?
- Wat is het effect van de dualisering op de machtsbalans tussen raad en college?
- Hoe ervaart men het dualistisch stelsel?
- Heeft men de indruk dat de kwaliteit van het bestuur door de dualisering is verbeterd?
- Heeft de raad voldoende instrumenten om het college effectief te controleren?
- Welke effecten heeft de dualisering op de ambtelijke organisatie?

Deze vragen hebben alle te maken met structuur- en cultuurveranderingen en bovendien met rolopvattingen en percepties van betrokkenen. De cultuurveranderingen waren een belangrijke doelstelling bij de hele dualiseringsoperatie, sterker nog de structuurveranderingen waren bedoeld als hefboom om de cultuur in een gemeente te veranderen. Het cultuurelement is benadrukt en begeleid vanuit de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, waarin voor, tijdens en na de overgang naar een dualistisch model op allerlei wijze aandacht is gegeven aan de nieuw beoogde cultuur. Een eerste onderzoek na de invoering van het dualisme onder de titel van 'De eerste klap is een daalder waard' is reeds in 2002 afgerond. In dit onderzoek werd de periode waarin de collegevorming plaatsvond na de verkiezingen op 6 maart 2002 tot 1 mei 2002 onderzocht. Het komende onderzoek ten behoeve van deze evaluatie zal aansluiten bij dit onderzoek en gegevens verzamelen van de periode vanaf 1 mei 2002.

Belangrijk daarbij is te weten hoe men het nieuwe stelsel beleeft en hoe men tegen de gewijzigde rollen aankijkt. Door dit als uitgangspunt te nemen bij het traject van de rondetafelgesprekken kan deze evaluatie tevens voor (hernieuwde) aandacht voor het proces van cultuurverandering zorgen. Op basis van de signalering van knelpunten kunnen dan condities voor oplossingsrichtingen ontwikkeld worden.

Voor de gemeenten betekent deze evaluatie inderdaad een extra belasting. De onderzoekers zullen worden gevraagd daarmee zoveel mogelijk rekening te houden en met voorstellen te komen die getuigen van het zoeken naar creatieve oplossingen voor dit probleem zonder het wetenschappelijk karakter van het onderzoek geweld aan te doen.

6. De resultaten van de evaluatie

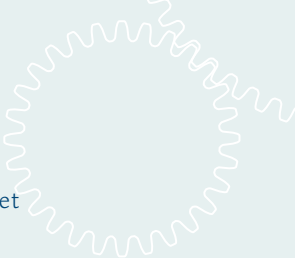
De stuurgroep geeft zijn bevindingen weer op basis van de uitkomsten van het onderzoek en de (rondetafel)gesprekken.

De volgende aspecten komen daarbij aan de orde:

- Een schets van de politieke omgevingsfactoren tijdens en na de invoering van de dualisering.
- Een overzicht van de wijze waarop de wettelijk verplichte veranderingen per 7 maart 2002 en per 7 maart 2003 zijn ingevoerd (aansluitend op de eerdere beknopte evaluatie), en welke effecten deze wijzigingen hebben op de onderlinge rolopvattingen.
- Een beeld van de invoering van de niet wettelijk verplichte veranderingen, zoals b.v. de instelling van een presidium, waarbij eveneens het effect op de interacties tussen de verschillende doelgroepen zal worden beschouwd.
- Een indicatie van indirecte veranderingen die bijvoorbeeld waarneembaar zijn in veranderde rol-opvattingen en attitudes door de overgang van een monistisch bestuursstelsel naar een dualistisch bestuursstelsel (cultuurveranderingen).
- Een indruk hoe men het stelsel ervaart en of men van mening is dat de kwaliteit van het gemeente-bestuur verbeterd is.
- Het effect van de dualisering op de machtsbalans tussen raad en college.
- Uit deze evaluatie moet kunnen worden afgeleid welke aspecten van de wet aangepast dienen te worden of waar mogelijk een nieuwe cultuurimpuls nodig is.
- Tevens zal aan de lokale politici (en niet aan de burgers!) worden gevraagd of de lokale politiek naar hun mening voor burgers interessanter, zichtbaarder, levendiger is geworden en of burgers zich door de dualisering meer bij het gemeentebestuur betrokken voelen. Het valt te betwijfelen of burgers die veranderingen in de interne werkwijze nu reeds kunnen waarnemen of op hun waarde schatten. Daarom is er nu voor gekozen de burgers niet direct te betrekken in de evaluatie.

7 Planning

2003 tweede helft	reeds geschied : Samenstellen en instellen stuurgroep Concept plan van aanpak is op 5 november 2003 aan relevante partijen als VNG, IPO, NGB, VGS, VvG, en begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls voorgelegd. Zij hebben alle daarop gereageerd. Offerteprocedure onderzoek
2004 eerste helft	Nog te doen Communicatietraject /aankondiging evaluatie Plan van aanpak aan de TK zenden Uitvoering fase 1 en 2 van het onderzoek Vorbereiding gesprekken
2004 tweede helft	Houden van gesprekken. Rapportage van de stuurgroep met een samenvattend beeld aangeboden aan minister. Rapportage voorleggen aan relevante partijen.



2004 tweede helft	Voorbereiden kabinetsstandpunt n.a.v. onderzoeksresultaten en het algemene beeld van de stuurgroep. Voorbereiden onderzoek en rondetafelgesprekken voor de evaluatie provinciebestuur
2005 eerste helft	Onderzoek evaluatie dualisering provinciebestuur
2005 tweede helft	Gesprekken en kabinetsstandpunt Voorbereiden onderzoek en rondetafelgesprekken voor de evaluatie provinciebestuur
2005 eerste helft	Onderzoek evaluatie dualisering provinciebestuur
2005 tweede helft	Gesprekken en kabinetsstandpunt

bijlage 3

Verschuivingen medebewindsbevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders naar de gemeenteraad

- na advisering door de Raad van State (28 995, A)

- 1 Mediawet: adviesbevoegdheid over representativiteit van de omroep, de instelling en het bepalen van de omvang van de programmaraden en het benoemen van de leden van die raad.
- 2 Monumentenwet: adviesbevoegdheid voor aanwijzing beschermde stads- en dorpsgezichten (gelet op sterke samenhang met de bestemmingsplanbevoegdheid).
- 3 Voorhangprocedure in onderwijswetten: de voorhangprocedure wordt geschrapt omdat die zich slecht verdraagt met een dualistisch stelsel dat een heldere scheiding van taken en bevoegdheden beoogt. Alle bevoegdheden waarvoor een voorhangprocedure was geregeld, blijven bij de raad vanwege het belang van een sterke democratische legitimatie. Het betreft de keuze voor het al dan niet op afstand stellen van een openbare school, de keuze voor de organisatievorm van een openbare school en de beslissing over een bestuurlijke fusie tussen openbaar en bijzonder onderwijs.
- 4 Experimentenwet Stad en Milieu: het besluit om voor een experimenteergebied af te wijken van milieu-kwaliteitseisen kan nogal ingrijpend zijn en overstijgt daarmee het niveau van uitvoering.
- 5 Landinrichtingswet: het verzoek om landinrichting in voorbereiding te nemen, hangt nauw samen met het bestemmingsplan.
- 6 Natuurbeschermingswet: de adviesbevoegdheid betreffende aanwijzing van een beschermd landschapsgezicht heeft een sterke samenhang met het bestemmingsplan.

- bij nader inzien (28 995, A, blz. 12/13)

- 7 Vestiging speelcasino: instemmingsbevoegdheid met besluit Ju vanwege eenmalig en principieel karakter en grote impact op de leefomgeving.
- 8 Welstandstoezicht: centrale rol raad past in het systeem van de nieuwe Woningwet
- 9 Aanwijzing plaatsen voor naaktrecreatie: wegens sterk levensbeschouwelijke aspecten in bepaalde gemeenten.
- 10 Onteigeningsbesluit: kan van groot gewicht zijn.
- 11 Aanwijzing wegen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen: wegens wenselijkheid van sterke democratische legitimatie.
- 12 Verordening zondagopenstelling winkels: wegens levensbeschouwelijke aspecten in bepaalde gemeenten en kaderstellend karakter.
- 13 Vaststelling grenzen bebouwde kom: wegens diverse gevolgen in wetgeving kaderstellend.

- onder invloed van de schriftelijke voorbereiding van het debat met de Tweede Kamer (28 995, nrs. 5 en 6):

- 14 Indeling grondgebied gemeente in schoolwijken (blz.12): wegens wenselijkheid van sterke democratische legitimatie (GroenLinks en CDA).
- 15 Instelling/opheffing Kredietbank (blz. 13): eenmalige beslissing waarmee veel geld gemoeid kan zijn en dus sterke democratische legitimatiewenselijk is (GroenLinks).
- 16 Vaststelling gemeentelijk milieuprogramma en beleid t.a.v. inzameling huishoudelijk afval (blz. 14): wegens wenselijkheid van sterke democratische legitimatie (CDA en GroenLinks).
- 17 Vaststelling plan en beleidsverslag uitvoering ABW (blz. 15): in kader Wet werk en bijstand stelt de raad bij verordening regels.

- tijdens het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer op 10 juni 2004 (28 995, nrs. 10 en 11):

- 18 Vaststelling nota gemeentelijk gezondheidsbeleid: past goed bij kaderstellende bevoegdheid raad en betreft in wezen een planverplichting (brief VNG d.d. 1 juni 2004 aan vaste TK-commissie BZK).
- 19 Vaststelling streefcijfers ter bestrijding van het voortijdig schoolverlaten: past goed bij kaderstellende bevoegdheid raad (CDA).

Colofon

Vormgeving: Grafisch Buro van Erkelens b.v.

Drukwerk: Hega Offset b.v.

Het rapport van de Stuurgroep Evaluatie
Dualisering Gemeentebestuur en de bijlagen
zijn ook beschikbaar via de website van het
ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties, www.minbzk.nl.

December 2004

VM 35/24464