

De invoering van het dualistische stelsel in Nederlandse gemeenten

Een kwantitatief onderzoek naar de mate van invoering van het dualistische stelsel in Nederlandse gemeenten en naar de invloed van factoren die verschillen in de mate van dualisering kunnen verklaren

W.J. Bos

De invoering van het dualistische stelsel in Nederlandse gemeenten

Een kwantitatief onderzoek naar de mate van invoering van het dualistische stelsel in Nederlandse gemeenten en naar de invloed van factoren die verschillen in de mate van dualisering kunnen verklaren

Auteur
Werner Bos

Afstudeeronderzoek ter afronding van de master Public Administration (mastertrack Public Governance) aan de Universiteit Twente.

Afstudeercommissie
Prof. Dr. S.A.H. Denters
Drs. M.S. de Groot

Enschede, augustus 2008

Voorwoord

Als afsluiting van mijn master Public Governance heb ik dit afstudeeronderzoek mogen uitvoeren. In dit verslag leg ik verantwoording af van dit onderzoek. Met dit verslag luid ik ook het definitieve einde van mijn studietijd in en zorg ik ervoor, dat hoop ik althans, dat ik begeerd ga worden door allerlei instanties waar ik kan gaan werken, ik bereik met het afronden van mijn onderzoek immers de graad van master.

Dit afstudeeronderzoek dient het bewijs te zijn van mijn wetenschappelijke deskundigheid. Hoewel ik hoop dat hiermee het bewijs geleverd is heeft deze wetenschappelijke ontdekking mij veel frustraties opgeleverd. Wetenschap bleek niet een simpele legpuzzel te zijn waarbij van tevoren vaststaat dat er een oplossing is, maar enkel het bewijs nog moet worden geleverd dat het plaatje (de gelegde puzzel) bestaat. Ik heb mijn afstudeeronderzoek ervaren als een periode waarin ik uit allerlei bronnen de gewenste puzzelstukjes zelfstandig moest zoeken. Dacht ik eerst dat het een simpele puzzel was van 100 stukjes, bij verder onderzoek bleken het er 1000 te zijn en na nog verder zoeken bleken het er minstens 2000 te zijn. Niet alleen zat ik met teveel stukjes, ze bleken ook nog vaak van de verkeerde puzzel te zijn, alhoewel ze eerst zo bruikbaar leken. Na de overbodige stukken te hebben weggegooid bleek dat de bruikbare stukken soms nog moesten worden bewerkt om bruikbaar te zijn voor het eindresultaat. Wetenschap is een puzzel met teveel stukjes die niet passen. Ik hoop dat ik erin geslaagd ben een deel van het uiteindelijke plaatje bloot te geven.

Mijn dank gaat uit naar verschillende mensen. Ten eerste mijn begeleiders, Merel de Groot en Bas Denters die elke keer mijn stukken van waardevol commentaar wisten te voorzien. Daarnaast natuurlijk de persoon die mijn vrouw geworden is: Lineke. Zij is de stimulans geweest als mij de motivatie ontbrak, degene die mij bijstond als ik hard moest werken en degene die vanaf ons huis mij de noodzakelijke bestanden toezond die ik wel eens vergat. Tot slot gaat mijn dank uit naar de persoon die ik zie als mijn Vader en waarvan ik overtuigd ben dat hij mij de gaven heeft gegeven om mijn studie te voltooien.

Werner Bos

Enschede, augustus 2008

Summary in English

On 7 March 2002 the Act Dualising Municipality (Wet Dualiserende Gemeentebestuur) was introduced. This act was the end of research by the Royal Commission on Local Government Reform. This commission examined the local government. A lack of legitimacy (e.g. low turnout) and the imperfect transparency of the local democracy were reasons of concern. This act intended to give the local government a clearer identity in order to reduce the gap between the citizens and the state. This was attempted by reforming the institutional settings of the local democracy.

The local democracy has the institutional settings known as 'monism'. This means that the local council was the head of the local government and the court of mayor and aldermen [CMA] were subordinate to the local council. In spite of these institutional settings the local council was subordinate to the court of mayor and aldermen. The Act Dualising Municipality created more powers of control for the local council and more executive powers for the court of mayor and aldermen. This is called 'dualism', which is the opposite of 'monism'. Within the dualistic model each institute (council and CMA) has separated tasks. So the local council had to dedicate themselves to control the court and representing the local community. The court of mayor and aldermen were dedicated to execute the policy.

In order to reform the local democracy the act provided, among other things, measures which would reform the local democracy. Examples of these measures are the institution of a local audit, the right to conduct a research and the prohibition for an alderman to be part of the council (previously the alderman were part of the council and of the court). The municipalities were responsible for the introduction of these measures in their own municipality. Each measure should contribute to one of the goals of the dualised municipality.

This research evaluates the introduction of these measures. Variation can be found in the time measures are introduced. Some municipalities introduced the measures short after 7 March 2002, other municipalities waited a long time before these measures were introduced. A great deal of the municipalities introduced the measures even after the official term, enforced by the central government.

An explanation for these variations is found in the contingency theory. These theories state that the external environment determines the internal structure of an organization. So differences in the internal structure can be explained by this environment of a municipality. In the case of dualising the local democracy, contingency factors are found in the arguments to dualise the municipality, described in the report of the Royal Commission on Local Government Reform. These arguments are the dominant position of the court of mayor and aldermen, the gap between the voter and the council and

the size of a municipality. In this research it is assumed that in municipalities where these environmental situations are present, these municipalities have a higher degree of dualisation, caused by a pressure of the environment.

In this research the following research questions will be addressed:

1. Can differences be found in the degree of dualisation in Dutch municipalities?
2. What is the effect of factors that can explain these differences?

In order to answer these questions the concept of dualism is clarified and the contingencytheory is applied to the process of dualisation of the Dutch municipalities. This part is the theoretical framework of this research.

Indicators which measure the environmental settings in the municipalities are: turnout at local elections, the proportion of independent local parties in the council (indicating the relation between voters and council), the influence of the board on decisions by the council, the dispersion of the distribution of seats in the council (indicating the relation within the municipality) and the size of the municipality.

The results of the empirical part of the research demonstrate a modest effect of the environmental factors on the degree of dualisation. The only factor that indeed has an effect on the extent a municipality has dualised the municipality is the size of the municipality. The other environmental factors, which theoretical should influence the council to dualise the municipality, appears to have no effect. These results seem to indicate a low degree of responsiveness of the municipality.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Algemene inleiding.....	1
1.2 Probleemstelling.....	2
1.3 Belang van het onderzoek.....	3
1.4 Leeswijzer.....	4
2. Dualisme	5
2.1 Inleiding.....	5
2.2 Monisme en dualisme.....	5
2.3 Gemeentebestuur voor dualisering Gemeentewet.....	7
2.3.1 Karakterisering gemeentebestuur: formele kenmerken.....	7
2.3.2 Karakterisering gemeentebestuur: praktisch kenmerken.....	9
2.4 Gemeentebestuur na dualisering Gemeentewet.....	10
2.4.1 Probleemanalyse Staatscommissie Elzinga.....	10
2.4.2 Oplossingen.....	12
2.4.3 Concrete wijzigingen.....	12
2.4.4 Structuurmaatregelen.....	14
2.4.5 Inwerkingtreding wijzigingen.....	18
2.5 Eerdere evaluaties Wet Dualisering Gemeentebestuur.....	19
2.6 Conclusie.....	20
3. Theoretisch kader	21
3.1 Inleiding.....	21
3.2 Ontstaan en ontwikkeling contingentietheorie.....	22
3.2.1 Oorsprong contingentietheorie.....	22
3.2.2 Verdere ontwikkeling.....	23
3.2.3 De aard van de contingentietheorie.....	24
3.3 Contingentietheorie toegepast op het lokaal bestuur.....	26
3.3.1 Onderzoek publieke sector en lokaal bestuur.....	27
3.3.2 Toepassing lokaal bestuur.....	28
3.4 Contingentietheorie en de dualisering van het gemeentebestuur.....	29
3.4.1 De normatieve en positieve benadering van de contingentietheorie.....	29
3.4.2 Toepasselijkheid op dualisering gemeentebestuur.....	31
3.5 Contingentiefactoren en hypothesen.....	33
3.5.1 Verhouding burger en gemeente.....	34
3.5.2 Verhouding binnen gemeentebestuur.....	35
3.5.3 Grootte gemeente.....	36
3.6 Conclusie.....	38

4. Onderzoekopzet	39
4.1 Onderzoeksstrategie.....	39
4.2 Methodes van dataverzameling.....	40
4.3 Operationalisering variabelen.....	41
4.3.1 Afhankelijke variabele: dualisme.....	41
4.3.2 Onafhankelijke variabelen.....	44
4.3.3 Dataverzameling onafhankelijke variabelen.....	48
5. Resultaten	51
5.1 Dualisering gemeenten.....	51
5.1.1 Invoeringstermijn structuurmaatregelen.....	51
5.1.2 Invoeringsmoment structuurmaatregelen.....	54
5.2 Schaalconstructie.....	54
5.2.1 Verwijdering ongeschikte items.....	55
5.2.2 Mokka-schaal.....	56
5.2.3 Schaalconstructie en schaalvarianten.....	57
5.2.4 Keuze schaalvariant.....	60
5.3 Mate van dualisering gemeenten.....	61
5.4 Invloed verklarende factoren.....	62
5.4.1 Verhouding burger en gemeente.....	62
5.4.2 Verhouding binnen gemeentebestuur.....	63
5.4.3 Grootte gemeente.....	64
5.4.4 Toetsing hypothesen.....	64
5.4.5 Regressieanalyse.....	65
5.4.6 Conclusie.....	66
6. Conclusie en discussie	67
6.1 Conclusies.....	67
6.1.1 Schets.....	67
6.1.2 Beantwoording onderzoeksvragen.....	68
6.2 Discussie.....	69
6.2.1 Beschouwing verondersteld mechanisme.....	69
6.2.2 Beschouwing toepassing contingentietheorie.....	71
6.2.3 Beschouwing gebruik indicatoren.....	72
Literatuur	77
Bijlagenboek	85

1 Inleiding

1.1 Algemene inleiding

Op 7 maart 2002 trad de Wet Dualisering Gemeentebestuur [WDG] in werking. Deze wet was het eindpunt van onderzoek door de Staatscommissie Elzinga naar het lokale bestuur. Het doel van de wet was om duidelijkheid te scheppen in de verhouding tussen de gemeenteraad en het college van B & W. Daarnaast werd met deze wet beoogd het lokale bestuur meer herkenbaarheid te geven ten einde de veelbesproken, en als problematisch ervaren, kloof tussen burgers en politiek te verkleinen. Het doel was om de kloof tussen de formele inrichting van het gemeentebestuur, en de werking van het gemeentebestuur in de praktijk, te dichten. De wet omvatte uiteenlopende onderwerpen die de organisatie van het gemeentebestuur ging wijzigen.

Deze wijziging in de inrichting van het gemeentebestuur kwam na een periode van ongeveer 150 jaar waarin nauwelijks iets is veranderd. Dit terwijl de aard van het gemeentebestuur in die periode wel is veranderd. Ten eerste is het gemiddelde aantal inwoners per gemeente gestegen van 2564 in 1851 tot 32460 in het jaar 2002. Dit werd veroorzaakt door de groei van de bevolking en het samenvoegen van gemeenten. Ter vergelijking: in 1851 kende Nederland 1209 gemeenten en in 2002 496. Ten tweede is de overheid een steeds omvattender rol gaan spelen in het leven van burgers. De staat ontwikkelde zich van nachtwakersstaat tot verzorgingsstaat. Door deze uitbreiding van taken begon het college zich steeds meer toe te leggen op het zelfstandig besturen van de gemeente. Hoewel de gemeenteraad in de Gemeentewet van 1851 tot 'hoofd van de gemeente' werd benoemd, was het de vraag of de raad dit hoofdschap waar kon maken. In de praktijk bepaalde het college de hoofdlijnen van het beleid (Derksen, 1996).

De oplossing voor dit bestuurlijk probleem werd gevonden in dualisering van het gemeentebestuur. De gevonden oplossing lag in het verlengde van een al langer gaande discussie over het lokale bestuur. De problemen waarmee het gemeentebestuur kampte, deed zich ook niet plotseling voor, maar is in de loop der tijd ontstaan. Dualisme, en als tegenhanger daarvan het monisme, gaat over de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen enerzijds het vertegenwoordigende orgaan (gemeenteraad) en anderzijds het dagelijks bestuur (college van B & W). Beoogd werd de politiek-bestuurlijke verhoudingen zo te wijzigen dat de raad een meer vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol te geven en het college een meer bestuurlijke rol.

Dualisering van het gemeentebestuur kreeg vorm door veranderingen in de posities van raadsleden en wethouders, en door wijzigingen in de bevoegdheden van de deze actoren. Ter illustratie van de eerste verandering (posities) kan genoemd worden dat een wethouder voor de dualisering van het gemeentebestuur lid was van het college en tevens lid was van de raad. Na de dualisering van het gemeentebestuur waren die twee posities onverenigbaar. De tweede verandering (bevoegdheden) hield onder andere in dat de raad het recht kreeg om zelfstandig een onderzoek te verordenen naar het functioneren van het college.

De Wet Dualisering Gemeentebestuur zelf kende alleen maar maatregelen op het gebied van de inrichting van het gemeentebestuur, maar uiteindelijk was het de bedoeling dat actoren in het gemeentebestuur ook een dualistische rol gingen vervullen. Het eerste laat zich beschrijven als veranderingen in de structuur van het gemeentebestuur en het tweede als veranderingen in de cultuur van het gemeentebestuur. De structuur van het gemeentebestuur schept de voorwaarden voor een andere cultuur.

De invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur hield enerzijds in dat de bij wet geregelde spelregels werden gewijzigd, zoals de regel dat een wethouder niet tevens raadslid kan zijn, maar anderzijds werd van gemeenten verlangd dat zij bepaalde voorgeschreven wijzigingen zelf moesten doorvoeren. Hoewel de wet een termijn stelde voor de invoering van deze wijzigingen in het eigen gemeentebestuur kregen gemeenten niet te maken met sancties als ze deze termijn overschreden.

1.2 Probleemstelling

Bij de invoering van elke vernieuwing en van elke wijziging rijst bijna automatisch de vraag: wat is er daadwerkelijk van deze wijziging terecht gekomen? Dit onderzoek probeert een antwoord te geven op de vraag wat er terecht is gekomen van de invoering van het dualistische stelsel in de Nederlandse gemeenten. Na het antwoord op de eerste vraag volgt bijna even vanzelfsprekend de vervolgvraag die een verklaring zoekt voor eventueel gevonden verschillen in de mate van dualisering. Verschillen tussen gemeenten kunnen gevonden worden in het aantal maatregelen dat is ingevoerd en de snelheid waarmee dit is gebeurd. Hoe kan het dat gemeente X veel verder is in het dualiseren van het gemeentebestuur dan gemeente Y?

Oorzaken voor deze verschillen zouden gevonden kunnen worden in de problemen die, onder andere, de aanleiding waren om het gemeentebestuur te dualiseren. In het voorstel tot wijzigen van het gemeentebestuur wordt beschreven wat de problemen zijn waar het gemeentebestuur mee te

maken heeft. De aanwezigheid van deze problemen zou kunnen leiden tot een hogere mate van dualisering.

De probleemstelling kan in de volgende vraag worden getransformeerd:

In hoeverre, en in welk tempo, zijn Nederlandse gemeenten erin geslaagd het gemeentebestuur te dualiseren en hoe zijn deze verschillen te verklaren?

Het antwoord op het eerste deel van de vraag bevat een beschrijving van de situatie en het proces van dualisering. Het antwoord op het tweede deel van de vraag biedt een verklaring voor de beschreven situatie en het proces.

De centrale onderzoeksvraag kan opgedeeld worden in twee hoofdvragen. De hoofdvragen vormen de kern van dit onderzoek. De hoofdvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. Zijn er verschillen in de mate van dualisering tussen gemeenten?
2. Welke factoren kunnen verschillen in de mate van dualisering tussen gemeenten verklaren?

Het antwoord op vraag 1 is het beschrijvende deel van dit onderzoek, het antwoord op vraag 2 is het verklarende deel van dit onderzoek. Beide vragen zullen in hoofdstuk 5 beantwoord worden. Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag zal eerst gekeken worden naar de inhoud van het begrip dualisme. In hoofdstuk 2 zal daartoe een omschrijving worden gegeven van het begrip dualisme. Op basis van de gehanteerde definitie van dualisme zal er een schaal worden geconstrueerd waarmee de verschillen in de mate van dualisering kunnen worden beschreven. De ontwikkeling van deze schaal staat beschreven in 5.2 en de resultaten in 5.3. Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag zal een theoretisch kader gebruikt worden die beschreven wordt in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk zal duidelijk worden op welke factoren, die verschillen tussen gemeenten kunnen verklaren, we ons zullen richten in dit onderzoek.

1.3 Belang van het onderzoek

De beantwoording van de onderzoeksvragen heeft tot doel het inzicht te vergroten in de mate waarin de institutionele wijzigingen, die verbonden zijn aan de Wet Dualisering Gemeentebestuur, zijn ingevoerd. In hoeverre hebben gemeente het bestuur daadwerkelijk gedualiseerd, zes jaar na de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur? Er wordt dus gekeken naar de veranderingen in

de structuur van het gemeentebestuur en er wordt niet gekeken naar de culturele omslag die beoogd werd in het gemeentebestuur. Deze cultuuromslag is evenwel noodzakelijk om het uiteindelijke doel van dualisering van het gemeentebestuur te bereiken: een transparant, herkenbare en levende lokale democratie. De structuurwijzigingen zijn slechts een hulpmiddel om die cultuuromslag te bereiken: “Wijziging van de institutionele verhoudingen in dualistische zin is [...] een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde.” (Staatscommissie Elzinga, 2000, p. 16). Hiermee wordt het belang aangegeven van dit onderzoek: wil er uiteindelijk sprake zijn van een verandering in het lokale bestuur dan zal eerst de structuur moeten worden gewijzigd. Voordat een volgende stap gezet kan worden, het bereiken dat het denken en handelen van actoren binnen het gemeentebestuur passend is binnen een dualistisch stelsel, zal immers eerst de eerste stap, het instellen van de regels, moeten zijn voltooid. Voor een inschatting van de voortgang van dit veranderingsproces is het nodig te weten in hoeverre gemeenten gevorderd zijn met de wijzigingen.

Het belang van de beantwoording van het tweede deel van de onderzoeksvraag is dat hiermee het inzicht wordt vergroot in de beweegredenen voor gemeenten om het gemeentebestuur te dualiseren. Verder heeft de Staatscommissie verwachtingen gewekt door beweegredenen te noemen om het gemeentebestuur te dualiseren. Zo werd de te grote afstand tussen de burger en de gemeente gezien als één van de problemen waarmee het lokale bestuur te maken heeft. Het gemeentebestuur wordt geconfronteerd met ontevreden burgers die weinig vertrouwen hebben in hun vertegenwoordigers. Het is van belang om te toetsen of die beweegredenen de gemeente ook daadwerkelijk aanzetten tot dualisering van het gemeentebestuur.

1.4 Leeswijzer

Dit onderzoek kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 zal uiteen worden gezet wat dualisme is, hoe het Nederlandse gemeentebestuur zich laat beschrijven en wat dualisering van het gemeentebestuur inhoudt. In hoofdstuk 3 wordt een theoretisch kader uiteengezet met behulp waarvan inzicht kan worden verkregen in het proces van dualisering in gemeenten. In hoofdstuk 4 wordt duidelijk gemaakt op welke manier in dit onderzoek empirische resultaten worden verkregen. In hoofdstuk 5 zullen deze resultaten worden besproken en in hoofdstuk 6 zullen de resultaten van commentaar worden voorzien.

2 Dualisme

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de dualisering van het gemeentebestuur nader worden beschreven. Hiertoe worden eerst de abstracte begrippen monisme en dualisme (2.2) omschreven. Aan de hand van de begrippen monisme en dualisme zal worden beschreven hoe het gemeentebestuur eruit zag voor (2.3) en na (2.4) dualisering van het gemeentebestuur. In 2.5 zal kort worden behandeld wat de resultaten waren van een eerder evaluatief onderzoek en in 2.6 zal de conclusie worden behandeld.

2.2 Monisme en dualisme

Monisme en dualisme gaan over de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen enerzijds het vertegenwoordigende orgaan en anderzijds het dagelijks bestuur. Met monisme wordt een *ondergeschikte* verhouding tussen twee bestuursorganen bedoeld en dualisme duidt een *nevengeschikte* verhouding aan tussen twee bestuursorganen (Elzinga, 1989, p. 224; Staatscommissie Elzinga, 2000, p. 65; Dölle en Elzinga, 2004, p. 86). Van onderschikking is sprake als “het legitimerende en bevoegdheidszwaartepunt ligt bij het ene orgaan, terwijl de positie van het andere bestuursorgaan daarvan een afgeleide is”. Nevenschikking van bestuursorganen bestaat als “beide organen eigen, oorspronkelijke dan wel originele bevoegdheden bezitten” (Elzinga, 1989, p. 224). Dölle (1980) stelt dat voor het monisme geldt dat “bij een duidelijke botsing van inzichten tussen beide bestuursorganen op terreinen van wetgeving en bestuur de één zich behoort neer te leggen bij de inzichten van de ander” (p. 498).

Voor een monistisch gemeentebestuur, waarbij het hoofdschap is toegekend aan de raad, betekent dit dat het college ondergeschikt is aan de raad, en het college zijn bevoegdheden verkrijgt van de gemeenteraad. Binnen een dualistisch gemeentebestuur geldt dat de gemeenteraad en het college een eigen (originele), onafhankelijke, bevoegdheden hebben. De bron van deze legitimatie kan gelegen zijn in de juridische sfeer, hierbij worden de bevoegdheden verkregen via de wet. Deze kan echter ook gelegen zijn in verkiezingen waarbij beide organen een directe legitimatie hebben. De Staatscommissie werkt twee dualistische bestuursconcepten uit waarin dit terugkomt: de enkele directe kiezerslegitimatie en de dubbele kiezerslegitimatie. Een dubbele kiezerslegitimatie houdt in

dat voor beide bestuursorganen verkiezingen gehouden worden. Voor het vertegenwoordigende orgaan: de gemeenteraad en voor het dagelijks bestuur: de burgemeester. Schaap & Ringeling (2007) zijn van mening dat “in de meest vergaande en meest zuivere vorm van dualisme organen een eigen bron van legitimatie krijgen” (p. 26). De dubbele kiezerslegitimatie is dan ook meer vergaand dan de enkele kiezerslegitimatie, waarbij er niet sprake is van een eigen bron voor de legitimatie, maar waar de bron van legitimatie is te vinden in de Gemeentewet. De wetgever heeft, mede op advies van de Staatscommissie Elzinga, uiteindelijk gekozen voor een model met de enkele kiezerslegitimatie.

Derksen (2000) onderscheidt drie definities van monisme en dualisme. De eerste is een juridische waarbij voornamelijk wordt gekeken naar bevoegdheden, de tweede is een politicologische definitie waarbij het gaat om de machtsverhouding, de derde is een sociologische definitie waarbij wordt ingegaan op de rollen van de organen. Het onderscheid dat Derksen aanbrengt is een analytisch onderscheid, in de praktijk zullen deze definities met elkaar samenhangen: een bepaalde bevoegdheidstoedeling in de wet (juridisch) zal zorgen voor een bepaalde machtsverhouding tussen de organen (politicologisch). De actoren die functioneren binnen de verschillende organen zullen hun mede rol laten bepalen door de bevoegdheid en macht die ze hebben (sociologisch). De definitie die in dit onderzoek gebruikt zal worden voor de analyse van dualisme is de juridische definitie. Er zal gekeken worden naar veranderingen in de bevoegdheden van de organen (gemeenteraad en college) voor en na dualisering van het gemeentebestuur.

De bestuurlijke praktijk is niet precies te vangen in de abstracte termen van monisme en dualisme. Hoewel er geen eenduidige definitie voor monisme en dualisme bestaat, zijn er uit bovenstaande algemene bepalingen enkele kenmerken te destilleren op grond waarvan een bestuur aangemerkt kan worden als monistisch of dualistisch. Deze drie kenmerken zijn: de samenstelling van het bestuur, de bevoegdheidsgrondslag van de bestuursorganen en de zelfstandigheid van het dagelijks bestuur (Konijnenbelt, 1989, p. 54). In een monistisch stelsel wordt het dagelijks bestuur benoemd door en uit het algemeen bestuur (samenstelling), ligt in het vertegenwoordigend orgaan de gehele bestuursmacht (bevoegdheid) en wordt de zelfstandigheid van het dagelijks bestuur georganiseerd en bepaald door het algemeen bestuur (zelfstandigheid). In een dualistisch stelsel hebben dagelijks bestuur en algemeen bestuur een eigen en gescheiden legitimatie (samenstelling), hebben beide organen een oorspronkelijk bevoegdheidspakket (bevoegdheid) en is de zelfstandigheid van het dagelijks bestuur niet direct afhankelijk van het vertegenwoordigend orgaan (ROB, 1997, pp. 9-10).

Simpel gesteld is een monistisch bestuur op te vatten als één bestuur met één taak en is een dualistisch bestuur op te vatten als twee besturen met elk een eigen taak. Een voorbeeld van een typisch monistisch bestuur is een vereniging met een ledenvergadering en een dagelijks bestuur. In

het organigram van een dergelijke vereniging zal bovenaan in het schema de algemene ledenvergadering te vinden zijn en zal het dagelijks bestuur als afleiding daarvan er onder te vinden zijn. Een voorbeeld van een bestuur met een enkele kiezerslegitimatie is het Rijk waar het parlement een kiezerslegitimatie heeft maar de regering een eigen, via de Grondwet verkregen, bevoegdheidspakket heeft. Een voorbeeld van een bestuur met een dubbele kiezerslegitimatie zijn de VS waar de president en het congres beide een kiezerslegitimatie hebben.

Hoewel een monistisch of dualistisch stelsel in beginsel dus eenvoudig te herkennen is aan het bestaan van een rangschikking of nevenschikking tussen de twee bestuursorganen kan elke grondvorm weer op verschillende manier worden ingericht. Zo kan een dualistisch ingericht bestuur monistische kenmerken hebben en een monistisch ingericht bestuur dualistische kenmerken hebben. Naast dat er een combinatie kan bestaan als het gaat om formele kenmerken van monistisch en dualistisch ingericht bestuur kan het ook zo zijn dat er een combinatie is van een bepaalde formele indeling met een tegenovergestelde praktijk.

2.3 Gemeentebestuur voor dualisering Gemeentewet

Voordat het gemeentebestuur werd gedualiseerd kon het getypeerd worden als een formeel monistisch stelsel met dualistische trekken (Staatscommissie Elzinga, pp. 68-69). Daarnaast werd het gekenmerkt door een praktijk die zowel monistische als dualistische elementen had. In deze paragraaf zullen eerst de formele kenmerken van het gemeentebestuur voor de dualisering worden besproken (2.3.1). Vervolgens zal worden gekeken naar de werking van het bestuur in de praktijk (2.3.2).

2.3.1 Karakterisering gemeentebestuur: formele kenmerken

De karakterisering van het gemeentebestuur voor de invoering van het duale stelsel zal gedaan worden aan de hand van de drie door Konijnenbelt (1989) genoemde kenmerken: de samenstelling, bevoegdheid en zelfstandigheid van het algemeen en dagelijks bestuur van de gemeente. De raad is hierbij het algemeen bestuur en het college het dagelijks bestuur. Eerst zullen de monistische kenmerken worden genoemd, daarna de dualistische kenmerken.

De samenstelling van het college van B & W gebeurde door benoeming vanuit de gemeenteraad. Wethouders waren naast wethouder ook raadslid, beter gezegd, enkele raadsleden waren naast raadslid ook wethouder. Een wethouder moest immers eerst gekozen worden in de raad voordat hij wethouder werd. Pas sinds 1983 wordt het college van B & W als orgaan genoemd in de Gemeentewet (Dölle en Elzinga, 2004, p. 232) en wordt dus voor het eerst formeel vastgelegd dat de

gemeenteraad en het college twee onderscheidende organen zijn. Op grond van de samenstelling van het algemeen en dagelijks bestuur van de gemeente was het stelsel als monistisch te kenmerken.

De bevoegdheid om te besturen verkrijgt het college van B & W deels vanuit delegatie door de gemeenteraad. De Grondwet stelt de gemeenteraad aan als hoofd van de gemeente (art. 125 lid 1), zonder hierbij een bevoegdheid aan te geven voor het college van B & W. Wel wordt nog vermeld dat het college van B & W deel uit maakt van het bestuur van de gemeente (art. 125 lid 2). De bevoegdheid van het college van B & W is in beginsel een afgeleide van de bevoegdheid van de gemeenteraad. Tegenover deze afgeleide bevoegdheid staat dat het college van B & W ook eigen bevoegdheden heeft. Deze eigen bevoegdheden verkreeg het college doordat de Grondwetgever rechtstreeks medebewindstaken opdroeg aan de gemeente (Grondwet art. 124 lid 2). Het stelsel kende dus ook dualistische trekken. Deze medebewindstaken zijn ook “stormachtig toegenomen” (MvT WDG, p. 2). Bovendien heeft de burgemeester een aparte plaats in het gemeentebestuur en kent een eigen bevoegdheid die niet afhankelijk is van de gemeenteraad. Deze bevoegdheid krijgt de burgemeester vanuit de Gemeentewet (artt. 172 – 175 Gemeentewet 1992). Kortom, de bevoegdheid van het college van B & W is in beginsel een afgeleide van de bevoegdheid van de raad, maar daarnaast verkrijgt het college een eigen bevoegdheid. Bovendien kent het gemeentebestuur een burgemeester met eigen bevoegdheden. Op grond van de bevoegdheid van het dagelijks bestuur van de gemeente is het stelsel monistisch, maar heeft het tevens dualistische kenmerken.

De zelfstandigheid van het dagelijks bestuur laat hetzelfde tweeledige beeld zien als de bevoegdheden van het dagelijks bestuur. Voor de bevoegdheden, die het college van B & W verkrijgt van de gemeenteraad, geldt dat het college voor handelen volgend uit deze bevoegdheid verantwoording moet afleggen aan de gemeenteraad. Voor de via medebewindstaken geattribueerde bevoegdheden geldt dat het college geen verantwoordelijkheid hoeft af te leggen aan de raad. Hoewel het college een verantwoordingsplicht heeft tegenover de raad is de “totstandkoming en uitgroei van allerlei specifieke controlerechten en –procedures geheel of gedeeltelijk afgeremd” als gevolg van de “theoretisch volle regelgevende bevoegdheid van raad” (Staatscommissie Elzinga, p. 81). Deze verantwoordingsplicht volgt dus de logica van de onderschikking waarbij het voor zich spreekt dat het college afdoende zijn plicht nakomt. Overigens waren deze controle-instrumenten al wel (beperkt) aanwezig, maar kenden geen wettelijke verankering en kenden in sommige gemeenten een drempelsteun.

Op grond van de hierboven beschreven formele kenmerken kan de conclusie worden getrokken dat het gemeentebestuur voor de invoering van het dualistische stelsel een formeel monistisch stelsel is met enkele dualistische trekken.

2.3.2 Karakterisering gemeentebestuur: praktijk kenmerken

Voor de karakterisering van de formele kenmerken van het gemeentebestuur was uitgegaan van de juridische definitie. Voor de karakterisering van de praktijk kenmerken zal worden uitgegaan van de politicologische definitie van Derksen waarbij de machtsverhouding tussen de twee organen centraal staan. Zoals eerder gezegd volgt deze machtsverhouding logischerwijs op de juridische afbakening. Echter, als deze juridische afbakening niet volledig is, dan kan de praktijk een ander beeld laten zien dan oorspronkelijk werd beoogd bij de formele vormgeving. Voor een beschouwing van de machtsverhouding zal achtereenvolgens gekeken worden naar de verhouding tussen de raad en het college van B & W en de besluitvormingsarena.

Het hoofdschap van de raad, de benoeming van wethouders vanuit de raad en de afhankelijkheid van het college van de raad als het gaat om het verkrijgen van bevoegdheden impliceren dat de raad een bovenliggende positie heeft en dat de raad een bepalende invloed heeft op het beleid. De praktijk laat echter een beeld zien dat hier niet mee overeenkomt. Hoewel de raad het primaat heeft van de autonome bevoegdheden op het gebied van regelgeving worden veel taken gedelegeerd aan het college. Daarnaast heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om regels te stellen met betrekking tot de medebewindsbevoegdheden, maar hier wordt weinig gebruik van gemaakt, zodat het college hierin weinig sturing krijgt van de raad (Staatscommissie Elzinga, pp. 99-100). Verder worden de financiële kaders van het beleid verkend en ingekleurd door het college (Elzinga, 1989, p. 227). Aangezien de budgettaire ruimte een belangrijk onderdeel is om zinvol beleid te maken wordt hierdoor de besluitvormingsruimte verkleind voor de raad.

Wethouders worden vanuit de raad benoemd en moeten vanuit deze positie datgene doen wat de raad beoogd. Echter, "het huidige lokaal bestuur is momenteel in belangrijke mate monistisch, maar wel in een andere zin dan de grondwet veronderstelt: het college is de bovenliggende partij" (Derksen, 2000, p. 58). Dit wordt mede veroorzaakt doordat het college de beschikking heeft over betere hulpbronnen om haar macht uit te oefenen. De betere hulpbronnen verkrijgt het college ten eerste doordat zij ondersteund wordt door het ambtelijk apparaat. De raad heeft slechts toegang tot bronnen uit het ambtelijk apparaat via de wethouder. Bovendien heeft een raadslid in mindere mate overzicht op dit ambtelijk apparaat. Ten tweede zijn wethouders professionals die een fulltimefunctie hebben en zijn raadsleden amateurs die een deeltijdfunctie hebben (Derksen, 1989, p. 228). Meestal zullen de meest gekwalificeerde raadsleden wethouder zijn. Zo is er wel sprake van monisme, maar is het college dus de bovenliggende partij in plaats van de gemeenteraad.

De belangrijkste besluitvormingsarena zou in een monistisch stelsel en een representatieve democratie de gemeenteraad moeten zijn. De besluitvorming verschuift echter naar een aantal andere gebieden waardoor de invloed van de gemeenteraad en de functie van het debat in de gemeenteraad

wordt verminderd. De gebieden waar de besluitvorming in de praktijk naar verschuift zijn divers. Ten eerste vergadert de wethouder met de fractie en heeft deze wethouder vaak de meeste overtuigingskracht in die fractie (Staatscommissie Elzinga, p. 111; SGB0, 2000, p. 65; Derksen, 1996, p. 45), onder andere door de betere hulpbronnen die hij heeft. Ten tweede zijn de raadscommissies belangrijke arena's waarin de besluitvorming tot stand komt. Het college doet vooral zaken met raadscommissies en minder met de raad (Staatscommissie Elzinga, p. 99). De wethouders maken deel uit van deze commissies en hebben hier, gezien hun overwicht, een belangrijke functie. Ten derde ligt het initiatief voor beleid niet bij raadsleden. (Staatscommissie Elzinga, p. 105; Denters, 2000, p. 219). Er vindt slechts in een beperkt aantal gevallen een daadwerkelijk op besluitvorming gericht debat plaats in de openbaarheid van de plenaire raad (Staatscommissie Elzinga p. 114). Zowel de voorbereidings- als de uitvoeringstaak van beleid ligt bij het college (Derksen, 1989, p. 227).

Kortom: "De paradox is dat de raad formeel gezien als hoogste orgaan van de gemeente almachtig is, maar in de praktijk veelal zijn bestuurlijke functie noch zijn controlerende functie kan waarmaken" (Handreiking Concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten). Deze uitspraak wordt bevestigd door een onderzoek verschenen in *Trendrapport Binnenlands Bestuur 1995* (aangehaald in Derksen, 2000). Hieruit blijkt dat wethouders en raadsleden vinden dat de raad de hoofdlijnen behoort te bepalen, maar dat in de praktijk het college dit doet. Het college heeft een overwicht verworven (MvT WDG, p. 2) die het, op grond van de monistische opvatting waarop het gemeentebestuur was gestoeld, niet verdient. Deze paradox wordt ook wel 'omgekeerd monisme' genoemd (Tops, 1993, p. 151).

2.4 Gemeentebestuur na dualisering Gemeentewet

De inrichting van het gemeentebestuur na de invoering van het dualistische stelsel wordt beschreven aan de hand van de probleemanalyse van de Staatscommissie Elzinga (2.4.1) en de gevonden oplossingen (2.4.2). Daarna wordt bekeken wat de concrete wijzigingen zijn (2.4.3), welke structuurmaatregelen daaruit zijn voortgekomen (2.4.4) en op wat voor manier deze wijzigingen worden ingevoerd (2.4.5).

2.4.1 Probleemanalyse Staatscommissie Elzinga

De problemen waarmee het gemeentebestuur te maken heeft aan het einde van de 20^e eeuw, zijn diverser dan de beschouwing van de verschillen tussen de formele en praktijk kenmerken doet

vermoeden: dualisering van het gemeentebestuur is meer dan institutioneel reparatiewerk. Toch werd het wel als één van de problemen gezien dat er een verschil bestond tussen de inrichting en de praktijk. Zowel een monistisch als een dualistisch gemeentebestuur heeft zijn eigen kracht. Een gemeentebestuur waarbij de inrichting en de praktijk tegenover elkaar staan verliest echter zijn kracht. Daar kan de raad zijn hoofdschap niet waarmaken (de kracht van een monistisch stelsel) en ontbreekt het de raad tegelijkertijd aan instrumenten om het college van B & W te controleren (de kracht van een dualistisch stelsel). De groei van het aantal inwoners per gemeente en de groei van de taken die een gemeente kreeg maakte duidelijk dat een monistisch stelsel niet langer toepasbaar was op het gemeentebestuur. Een wijziging van de institutionele inrichting van het gemeentebestuur richting een dualistisch stelsel was dus alleen om deze reden al nodig.

Naast dit probleem signaleert de Staatscommissie Elzinga nog andere problemen waarmee met het gemeentebestuur te maken had (pp. 444 - 445). Ten eerste staat de lokale democratie onder druk. Opkomsten bij gemeenteraadsverkiezingen zijn laag en zijn voor een langere periode gedaald. Hoewel de Staatscommissie nog spreekt van dalende opkomsten kan vandaag alleen nog gesproken worden van lage opkomsten. De laatste drie gemeenteraadsverkiezingen (1998, 2002, 2006) was de opkomst even hoog, maar laag (respectievelijk 58,9%, 57,7%, 58,6%). Dit probleem van de lage opkomst is niet alleen karakteristiek voor de Nederlandse lokale democratie, maar geldt ook voor de nationale verkiezingen en is ook aanwezig in andere democratieën (Lijphart, 1997). Verwacht kan dus worden dat de oorzaak van het probleem op andere vlakken te vinden is dan enkel de inrichting van het lokale bestuur. Naast het probleem van de lage opkomst, is er minder belangstelling om in de politiek actief te zijn. In de afgelopen 25 jaar is het aantal leden van politieke partijen met 30% teruggelopen (Voerman, 1996). Daarnaast zien lokale politieke partijen het kleine aantal actieve leden als reden waarom het lastig is een kandidatenlijst samen te stellen voor de gemeenteraadsverkiezingen (Voerman & Boogers, 2006, p. 7). Beide gegevens zijn tekenend voor het onder druk staan van de lokale democratie.

Daarnaast is “de herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum van de politieke besluitvorming gering” volgens de Staatscommissie. Er bestaat geen duidelijke scheiding tussen de machten van bestuur en controle. Voor burgers is het niet duidelijk welk deel van het gemeentebestuur uiteindelijk verantwoordelijk is voor het gevoerde beleid. Is dat de verkozen gemeenteraad of het college dat daadwerkelijk bestuurd? Eerder werd al betoogd dat de belangrijkste besluitvormingsarena niet de gemeenteraad is, maar dat deze verdeeld zijn over de raadscommissies, het college en coalitiepartijen.

Tot slot, het vierde probleem die de Staatscommissie signaleert, staat de collegialiteit binnen het college van B & W onder druk. Wethouders zijn gegroeid tot bestuurders met een

verantwoordelijkheid voor de eigen portefeuille en met een verantwoordelijkheid om de eigen partij goed te vertegenwoordigen in het college. Hierdoor worden ze beperkt in het optreden als onderdeel van het dagelijks bestuur van de gemeente.

2.4.2 Oplossingen

De Wet Dualisering Gemeentebestuur beoogt een oplossing te zijn voor de geconstateerde problemen. De rode draad in de oplossing is telkens gelegen in het veranderen van bevoegdheden en functies van raad of college. Dit kan gaan om het in leven roepen van nieuwe bevoegdheden of functies, of juist het afschaffen hiervan. De Wet Dualisering Gemeentebestuur kan alleen maar structuurveranderingen aanbrengen of veranderingen op het gebied van de spelregels, maar kan slechts indirect ingrijpen op de cultuur van het gemeentebestuur via deze structuurmaatregelen. Uiteindelijk zullen relevante actoren in het gemeentebestuur hun denken en gedrag aan moeten passen op dit nieuwe stelsel. Denters en Klok (2003) geven aan op welk manier dit proces vorm krijgt. Eerst zullen de regels veranderen in de arena van het gemeentebestuur en als gevolg hiervan kunnen actoren hun strategisch gedrag aanpassen, mits ze bereid zijn hun eerdere gedrag aan te passen aan de nieuwe regels. Het aanpassen van het strategische gedrag zal invloed hebben op de feitelijke beslissingen die genomen worden door raadsleden en door wethouders. Een fictief voorbeeld waarbij een raadslid zich heeft aangepast aan het dualistische stelsel is een raadslid die afziet van de vraag waarom de stoeptegels in straat X scheef liggen (dit is bemoeienis van de raad met details), maar zich wel gaat bezighouden met de vraag in hoeverre het college erin slaagt om de gewenste verbetering van het onderhoud aan straten weet vorm te geven. Bij gegronde twijfel aan de prestatie van het college kan dit lid een onderzoek verordenen waarop het college kan worden afgerekend.

2.4.3 Concrete wijzigingen

De Memorie van Toelichting [MvT] van de WDG geeft een aantal categorieën aan waarbinnen de verschillende structuurmaatregelen gegroepeerd kunnen worden (pp. 18-19). Deze indeling verschaft inzicht in de manier waarop de dualisering van het gemeentebestuur vorm heeft gekregen. De categorieën zijn:

- A. Ontvlechting wethouderschap-raadslidmaatschap
- B. Versterking vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende functie van de raad
- C. Versterking van de financiële functie
- D. Concentratie van gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden bij het college
- E. Versterking van de positie van de burgemeester
- F. Aanpassing van het commissiestelsel

G. Dualisering van het deelgemeentebestuur

H. Overige voorstellen

De belangrijkste onderdelen van de WDG zijn de maatregelen in de categorieën A tot en met D en F. Bepalingen in deze onderdelen zorgen voor de gewenste nevenschikking van raad en college. Categorie E bevat enkele bepalingen op het gebied van de relatie burger-bestuur om de verantwoordelijkheid van de burgemeester richting de burgers vast te stellen. In dit onderzoek wordt gekeken naar bepalingen die vallen in de categorieën A tot en met D en F.

De kern van dualisering is het ontvlechten van het wethouderschap en het raadslidmaatschap (categorie A). Met het scheiden van het vertegenwoordigend orgaan en het bestuurlijk orgaan worden posities gescheiden en kan het niet voorkomen dat de rollen van bestuurder (wethouder) en controleur (raadslid) in één persoon worden vervuld. Met deze maatregel wordt duidelijk dat een wethouder alleen bestuurder is, en niet bestuurder en vertegenwoordiger in één. Belangrijker nog is dat wethouders minder in de gelegenheid worden gesteld om raadsleden via de fractie of via raadscommissies te beïnvloeden.

De al bestaande vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende functie van de raad is versterkt door de WDG (categorie B). Dit is gedaan door de rechten van initiatief, amendement, vragen (mondeling en schriftelijk), interpellatie en onderzoek aan de raadsleden te geven. Daarnaast is het recht op ambtelijke bijstand aan de raad ingesteld en is de inlichtingenplicht van het college en burgemeester aangescherpt. Hoewel de raad al de functie had van controlerend orgaan maken deze instrumenten het makkelijker om ook daadwerkelijk invulling te geven aan deze rol. Op grond van de maatregelen, vermeldt onder categorie B in Memorie van Toelichting van de WDG, wordt de kaderstellende en vertegenwoordigende functie niet rechtstreeks versterkt. De vertegenwoordigende rol is vooral een rol die raadsleden moeten aannemen en die niet bij wet geregeld kan worden. Wat de wet echter wel beoogd is raadsleden niet te belasten met bemoeienis met details (o.a. door de bestuursbevoegdheid bij het college neer te leggen) waardoor ze meer tijd kunnen nemen om hun vertegenwoordigende rol waar te maken. Ondersteuning bij het vervullen van deze rol krijgt vorm door middel van het instellen van een griffie en het recht op ambtelijke bijstand. Daarnaast wordt verwacht dat door het scheiden van posities en bevoegdheden van raad en college raadsleden herkenbaarder zijn als volksvertegenwoordiger (MvT WDG, p. 25). De WDG scheidt vooral de randvoorwaarden om als volksvertegenwoordiger op te treden (MvT WDG, p. 13). De begeleidingscommissie 'Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie' bood gemeenten voorlichting en hulp bij het inzetten van het veranderingstraject, zodat gemeenten de randvoorwaarden konden invullen. De kaderstellende rol wordt onder andere versterkt via het

versterken van de financiële functie. Daarnaast kan de kaderstellende rol, die de raad altijd al had, waargemaakt worden doordat hij beter in staat is om het college te controleren, aangezien de raad meer controle-instrumenten ter beschikking staan.

De versterking van de financiële functie (categorie C) heeft vorm gekregen door het invoeren van een verplichte verordening inzake het financiële beleid en beheer en de inrichting van de financiële organisatie alsmede de controle daarop en de invoering van een verplichte verordening over door het college te verrichten periodiek doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Met deze maatregelen is het mogelijk om onderzoek te verrichten naar het functioneren van het college om zo de controlerende functie te kunnen verwezenlijken. Tevens is het instellen van een rekenkamer voor elke gemeente in de MvT genoemd onder categorie C. Dit is met name een instrument ten dienst van de controlerende functie van de raad.

Als tegenhanger van het versterken van de verschillende functies van de raad zijn er enkele bevoegdheden overgeheveld naar het college, zodat deze de bestuursbevoegdheid (categorie D) verkrijgt die nodig is in een dualistisch stelsel. In de nieuwe Gemeentewet is “helder dat in beginsel de uitoefening van de diverse bestuursbevoegdheden tot de competentie van het college behoort en niet tot die van de raad” (Van Haaren-Dresens, 2007, p. 182), dit in tegenstelling tot de oude Gemeentewet.

De aanpassing van het commissiestel (categorie F) is onder andere tot stand gebracht door een duidelijk onderscheid aan te brengen in de diverse commissies die het gemeentebestuur kende. Het uitgangspunt is dat elk orgaan (raad en college) haar eigen commissies instellen (Kummeling, 2007, p. 101). In het monistisch stelsel was er in theorie maar één bevoegd orgaan en zou een dergelijk uitgangspunt vreemd zijn. In het nieuwe stelsel kunnen wethouders geen lid zijn van door de raad ingestelde commissies en raadsleden kunnen geen lid zijn van door het college ingestelde commissies. De in de Gemeentewet onderscheiden commissies zijn: raadscommissies (art. 82), bestuurscommissies (art. 83), onderzoekscommissies (art. 155a e.v.) en andere commissies (art. 84) (voornamelijk adviescommissies). De oude Gemeentewet volstond met de vermelding dat de raad commissies kon instellen.

2.4.4 Structuurmaatregelen

Een belangrijk onderdeel van de dualisering van het gemeentebestuur is het invoeren van de structuurmaatregelen. Deze vormen een onderdeel van de hierboven beschreven concrete wijzigingen. De structuurmaatregelen moeten de institutionele setting van het gemeentebestuur wijzigen. De structuurmaatregelen die de gemeenten zelf moeten invoeren, en die de basis zijn voor de bepaling van de mate van dualisering in het verdere onderzoek, zullen hier behandeld worden. Bij elk van de

dertien maatregelen zal een korte uitleg worden gegeven wat de maatregel inhoudt (Handreiking Concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten; MvT WDG) en de manier waarop de invoering van die maatregel bijdraagt aan de dualisering van het gemeentebestuur.

1. Oprichting van een onafhankelijke rekenkamer

Elke gemeente moet een eigen rekenkamer oprichten, maar mogen dit ook met andere gemeenten doen. Deze rekenkamer doet onderzoek naar het gevoerde beleid van het college en voert doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken uit. Er waren voor de dualisering van het gemeentebestuur al wel gemeenten met een 'commissie rekenkamer', maar vanaf januari 2006 is dit verplicht voor elke gemeente. Deze rekenkamer is een instrument waarmee de gemeenteraad haar controlerende functie kan uitoefenen. Op grond van rapporten van de rekenkamer kan het college worden bijgestuurd. Daarnaast kan op grond van deze onderzoeken beter rekenschap worden afgelegd richting de burgers. Op basis van deze rapporten kan de burgers worden duidelijk gemaakt of het college naar behoren functioneert.

2. Invoeren van een programmabegroting

Vanaf het begrotingsjaar 2004 moet er gewerkt worden met een programmabegroting. Dit is een begroting waarin duidelijk is hoeveel geld naar 'programma's' gaan. In de programmabegroting staat wat de beoogde maatschappelijke effecten zijn, wat ervoor gedaan zal worden om de effecten te bereiken en wat dat mag kosten (Handreiding duale begroting, p. 26). De programmabegroting is belangrijk voor de raad, omdat hiermee makkelijker inzichtelijk is te maken op welke manier beleid is gekoppeld aan de begroting. De begroting wordt gezien als een manier om invloed uit te oefenen op het beleid en komt de kaderstellende functie dus ten goede. Daarnaast is de programmabegroting ook voor burgers beter te begrijpen (versterking vertegenwoordigende functie) en kan op grond van de programmabegroting het college worden gecontroleerd (versterking controlerende functie). Het college werkt met een productbegroting, die het college moet afleiden uit de programmabegroting, waarin meer wordt ingegaan op de uitvoering van de begroting. Voorheen werd er alleen maar met de productbegroting gewerkt.

Deze maatregel is niet te vinden in de vernieuwde Gemeentewet, maar in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Regelingen omtrent de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag worden geregeld met een algemene maatregel van bestuur (Gemeentewet art. 186 lid 1) en dus niet in de Gemeentewet zelf. In dit besluit zijn de eisen te vinden waaraan, onder andere,

de gemeentelijke begroting moet voldoen. De BBV is een vervanging van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV95). Deze vervanging moet gezien worden in samenhang met de Wet Dualisering Gemeentebestuur (Circulaire BBV, p. 7)

3. *Benoeming van een griffier*

De griffier ondersteunt de gemeenteraad bij zijn werk, de griffier kan als tegenhanger worden gezien van de gemeentesecretaris, de ambtenaar die het college ondersteunt. De Gemeentewet vermeldt dat: “De griffier staat de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.” (art. 107a). De gemeenteraad vult zelf in op wat voor manier de griffier de raad terzijde staat. Met deze maatregel heeft de gemeenteraad een professionele hulp die ook onderdeel uitmaakt van het gemeentebestuur. Hiermee komt de gemeenteraad iets dichterbij het ‘professionelere’ college.

4. *Uitbrengen burgerjaarsverslag*

In het burgerjaarsverslag brengt de burgemeester verslag uit van de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en zijn bevinding van de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie (Gemeentewet art. 170 lid 2). Hiermee wordt de relatie tussen de burgers en de gemeente versterkt en het geeft de gemeenteraad een handvat om het gemeentebestuur te beoordelen. Dit verslag kan bij de burgers thuis worden bezorgd, maar mag ook gewoon af te halen zijn bij het gemeentehuis.

5. *Vaststellen reglement van orde raad*

De gemeenteraad kreeg een aantal nieuwe bevoegdheden of bestaande bevoegdheden werden in de wet vastgelegd. Daarnaast kennen deze bevoegdheden niet meer een drempel: elk raadslid kan gebruik maken van de nieuwe bevoegdheden. Deze bevoegdheden voor elk raadslid zijn, onder andere, recht van initiatief, recht van amendement en recht van onderzoek. Allemaal instrumenten waarmee de raad haar controlerende rol kan waarmaken. Doordat elk raadslid gebruik kan maken van deze bevoegdheden kunnen ook kleine fracties (zelfs eenmansfracties) hiervan gebruik maken. Al deze regelingen moeten worden vastgelegd en nader uitgewerkt in een reglement van orde voor de raad.

6. *Wijzigen reglement van orde inzake raadscommissies*

In het dualistische stelsel kennen raad en college hun eigen commissies. Wethouders kunnen geen lid zijn van raadscommissies en andersom. Hiermee wordt de ontvlechting van het

raadslidmaatschap en wethouderschap bevestigd en kunnen wethouders in mindere mate invloed uitoefenen op de raad. Deze ontvlechting van posities is een belangrijk onderdeel van het dualisme. Deze wijzigingen krijgen vorm in het gewijzigde reglement van orde inzake raadscommissies waarin de raad de bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de commissies regelt.

7. Vaststellen gedragscode raadsleden

Met de gedragscodes kan de integriteit van de raadsleden naar voren worden gebracht. Zaken die hierin kunnen komen te staan zijn declaratiegedrag, gebruik van gemeentelijke voorzieningen, nevenfuncties en het aannemen van geschenken. Vaststellen van gedragscodes draagt ertoe bij dat het vertrouwen van de burger in de gemeente kan worden hersteld.

8. Vaststellen gedragscode wethouders

Zie 7. De gedragscodes voor wethouders is voor de gemeenteraad een instrument om hen te controleren.

9. Vaststellen gedragscode burgemeester

Zie 7. De gedragscodes voor de burgemeester is voor de gemeenteraad een instrument om hem te controleren.

10. Verordening op de ambtelijke bijstand

Het recht op ambtelijke bijstand voor de gemeenteraad is wettelijk vastgelegd in de nieuwe Gemeentewet (art. 33 lid 1). De gemeenteraad moet in een verordening dit verder regelen. Geregeld kan worden op wat voor manier het ambtelijk apparaat bijstand moet verlenen bij bijvoorbeeld een initiatiefvoorstel. Door het wettelijk vastleggen van het recht op ambtelijke bijstand wordt de positie van de raad versterkt. Zij hebben wettelijk toegang tot het ambtelijk apparaat en kunnen ondersteuning vragen en deze ondersteuning desnoods afdwingen.

11. Verordening inzake de uitgangspunten van het financiële beleid

Een belangrijk onderdeel van de kaderstellende rol van de gemeenteraad is gelegen in de financiële functie van de raad. "Onder financiële functie worden alle aspecten begrepen die van belang zijn voor de (inrichting van) de financiën van de gemeentelijke huishouding." (Modderkolk, 2007, p. 242). Een onderdeel van die financiële functie is het vaststellen van de uitgangspunten van het financiële beleid, hierbij gaat het om de inrichting van de financiële

organisatie. Art. 212 Gemeentewet bepaalt dat “aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle” moet worden voldaan. Met behulp van deze verordening versterkt de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol.

12. Verordening inzake externe controle op het financiële beheer en organisatie

Voor deze verordening geldt hetzelfde als voor de verordening inzake de uitgangspunten van het financiële beleid. Art. 213 (verordening inzake externe controle op het financiële beheer en organisatie) regelt alleen de controle hiervoor en niet de inrichting.

13. Verordening inzake het periodieke doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoek

Met deze verordening (art. 213a Gemeentewet) regelt de gemeenteraad dat het college het eigen functioneren onderzoekt. Het college is verplicht om schriftelijk verslag uit te brengen aan de raad van de resultaten (lid 2) en stelt de rekenkamer op de hoogte (lid 3). Hiermee wordt de controlerende rol van de raad versterkt waarbij het college verantwoording schuldig is aan de raad.

2.4.5 Inwerkingtreding wijzigingen

De wijzigingen in het gemeentebestel kregen op verschillende manieren vorm. Deze invoeringsverschillen kunnen op de volgende manier worden ingedeeld.

1. Bepalingen die *van rechtswege* van kracht zullen zijn. Dat wil zeggen: bepalingen die de inrichting van het gemeentebestuur veranderen door het inwerkingtreden van de ‘Wet Dualisering Gemeentebestuur’. Bijvoorbeeld de onverenigbaarheid van het wethouderschap met het raadslidmaatschap (Gemeentewet artt. 13, eerste lid, aanhef en onderdeel k, en 36b, eerste lid, aanhef en onderdeel j).
2. Bepalingen die door de gemeente *moeten* worden ingevoerd. Bijvoorbeeld het oprichten van een onafhankelijke rekenkamer (Gemeentewet artt. 81a-81k).
3. Bepalingen die van rechtswege van kracht zullen zijn, maar die slechts een mogelijkheid scheppen waarvan gebruik gemaakt dient te worden. Bijvoorbeeld het recht van onderzoek (Gemeentewet art. 155a). Andere bepalingen zijn van rechtswege van kracht, maar moeten wel nader worden uitgewerkt door de raad. Bijvoorbeeld het recht van initiatief (Gemeentewet art. 147a).
4. Bepalingen die door de gemeente *kunnen* worden ingevoerd, de zogenaamde facultatieve maatregelen. Bijvoorbeeld de mogelijkheid niet-raadsleden te benoemen tot wethouder (Gemeentewet art. 35, eerste lid).

De stappen 2-4 zijn gebaseerd op een indeling die gebruikt wordt in de Handreiking 'Concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten': De handreiking verwoordt deze stappen als volgt: Wat moet? (stap 2), Wat moeten gemeenten zelf regelen? (stap 3) en Wat mag? (stap 4) (p. 2).

De gemeenten zijn voor een groot deel zelf verantwoordelijk voor de invoering van het dualistische stelsel in de eigen gemeente. Dit geldt uiteraard niet voor de bepalingen die van rechtswege inwerking treden. Daarnaast worden gemeenten echter verplicht om maatregelen voor een bepaalde invoeringstermijn te hebben ingevoerd. Naast de verplichte structuurmaatregelen zijn raadsleden vrij om dualistische instrumenten te gebruiken waartoe de Gemeentewet de mogelijkheid heeft gegeven.

Aangezien het invoeren van dualisme in het gemeentebestuur een aanpassing is aan een al bestaande praktijk (Staatscommissie Elzinga, p. 446) en aangezien actoren uit de lokale democratie positief stonden tegenover deze invoering mag verwacht worden dat de gegeven vrijheid aan gemeenten geen grote belemmering zal zijn voor de uiteindelijke voltooiing van het formele deel van het duale stelsel (Denters, 2002, p. 10).

De inwerkingtreding van de wet gebeurde een dag na de gemeenteraadsverkiezingen (6 maart 2002) om zo een nieuw gekozen raad te belasten met de invoering van dit stelsel (MvT WDG, p. 84). Gemeenten werden bij de invoering ondersteund door een begeleidingscommissie, de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, die vanaf 2003 elk jaar een rapport uitbracht over de vorderingen van de invoering van het duale stelsel. Deze commissie is geïnitieerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging Nederlandse Gemeenten [VNG]. De VNG heeft ook een handreiking uitgebracht waarin de concrete wijzigingen van het nieuwe stelsel werden beschreven voor de raadsleden. Dit is de eerder genoemde handreiking 'Concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten'. Daarnaast werden er trainingen en workshops aangeboden door private instellingen waar betrokken actoren zich konden oefenen in het nieuwe stelsel (Berenschot, 2004, p. 32).

Er kan dus worden geconcludeerd dat de omstandigheden waaronder de Wet Dualisering Gemeentebestuur werd ingevoerd goed waren: de wijziging bouwde voort op een bestaande praktijk, de actoren stonden positief tegenover de nieuwe wijzigingen en er was van verschillende kanten begeleiding.

2.5 Eerdere evaluaties Wet Dualisering Gemeentebestuur

De Wet Dualisering Gemeentebestuur is reeds vaker en op meerdere wijzen geëvalueerd. Dit is onder andere gedaan door onderzoeksbureau Berenschot. Dit onderzoek is in opdracht van de stuurgroep 'Evaluatie dualisering gemeentebestuur' gedaan. In november 2004 werd dit rapport uitgebracht. Er is

hierin gekeken naar de vorderingen van gemeenten bij het invoeren van de verschillende wijzigingen. Hieronder worden de voor dit onderzoek belangrijkste uitkomsten uit dit onderzoek vermeld om zo een beeld te geven van de mate van dualisering 2 jaar nadat de WDG is ingevoerd.

Het beeld dat Berenschot laat zien van de mate waarin structuurmaatregelen zijn ingevoerd laat zien dat gemeenten 2 jaar na de inwerkingtreding van de wet, is dat gemeenten dan een groot deel van de structuurmaatregelen grotendeels heeft ingevoerd. De resultaten van dit onderzoek moet minimaal overeenkomen met de gegevens uit het onderzoek van Berenschot en verwacht kan worden dat gemeenten zelfs al bijna volledig de structuurmaatregelen hebben ingevoerd. De gemeenten zijn onderhand al weer een behoorlijk aantal jaar verder. Het onderzoek van Berenschot gaat niet in op de vraag waarom sommige gemeenten nog niet ver gevorderd zijn met de invoering van de verplichte maatregelen. Zij volstaan met het geven van beschrijving van de situatie.

2.6 Conclusie

In dit deel is antwoord gegeven op een van de deelvragen: 'Wat is dualisme?' Gebleken is dat dualisme op een abstract niveau te duiden is als het bestaan van een nevenschikking tussen bestuursorganen. Dit staat in tegenstelling tot het monisme waarbij er geen nevenschikking is, maar een rangschikking van bestuursorganen. Het gemeentebestuur kenmerkte zich voor de dualisering als een monistisch stelsel waarbij formeel de raad aan het hoofd stond van het gemeentebestuur. De praktijk liet een tegenovergesteld beeld zien waarbij het college aan het hoofd van de gemeente stond. De Wet Dualisering Gemeentebestuur moet deze rollen weer terugdraaien en daarnaast kent het nieuwe rollen toe aan beide organen: het college gaat zich toeleggen op het besturen van de gemeente, en krijgt daar ook de bevoegdheden voor, en de raad legt zich toe op het controleren van het college, vertegenwoordigen van de burger en het kaderstellen voor het gemeentelijk beleid. Door deze scheiding van posities wordt verwacht het lokale bestuur een impuls te geven. De manier waarop dit tot stand wordt gebracht is tweeledig. Ten eerste zijn er maatregelen ingevoerd die de inrichting van het gemeentebestuur veranderen. Ten tweede wordt verwacht dat actoren in de lokale democratie andere rollen gaan vervullen. De wethouder als bestuurder, het raadslid als vertegenwoordiger en controleur. De invoering van de structuurmaatregelen zijn een noodzakelijke voorwaarde om het gemeentebestuur dualistisch te maken.

3 Theoretisch kader

3.1 Inleiding

De Staatscommissie brengt in haar probleemanalyse naar voren dat de problemen van het gemeentebestuur niet enkel betrekking hebben op het gemeentebestuur zelf. De problemen waar het gemeentebestuur mee te maken heeft, hangen ook samen met de omgeving van de gemeente. De lage betrokkenheid bij de lokale democratie hangt samen met de gemeenteraad en zijn kiezers, en de beperkte herkenbaarheid van het lokale bestuur hangt samen met de relatie tussen het gemeentebestuur en de kiezers. De aanpassingen in de structuur van het gemeentebestuur worden dan ook mede vanuit deze problemen voorgesteld en zijn niet enkel een gevolg van de beschouwing van het gemeentebestuur op zichzelf. Het beschouwen van een organisatie vanuit het perspectief van de organisatie in relatie tot haar omgeving, is de kern van de contingentietheorie. Deze organisatiesociologische theorie zal gebruikt worden als fundament voor de verwachtingen in dit onderzoek. Twee veronderstellingen vormen de hoofdgedachten van deze theorie: “There is no one best way to organize; however, any way of organizing is not equally effective.” (Galbraith, 1973, p. 2). Hieraan kan nog een derde veronderstelling worden toegevoegd die meer ingaat op de werking van de contingentietheorie: “the best way to organize depends on the nature of the environment to which the organization relates.” (Scott, 2003, p. 96). Deze laatste veronderstelling is niet alleen een aanvulling, maar geeft ook betekenis aan de eerste twee veronderstellingen. De betekenis van de contingentietheorie voor de dualisering van het gemeentebestuur is dat er verschillen gevonden kunnen worden in de mate van dualisering en dat deze verschillen verklaard kunnen worden door de aard van de omgeving waaraan het gemeentebestuur gerelateerd is.

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de contingentietheorie aan de hand van een beschrijving van het ontstaan en de verdere ontwikkeling van de contingentietheorie (3.2), de toepassing van de contingentietheorie op de publieke sector en het lokale bestuur (3.3), de toepassing van de contingentietheorie op de dualisering van het gemeentebestuur (3.4) en zal worden afgesloten met het opstellen van contingentiefactoren en daaruit voortvloeiende hypotheses.

3.2 Ontstaan en ontwikkeling contingentietheorie

In deze paragraaf zullen achtereenvolgens de oorsprong van de contingentietheorie (3.2.1), de verdere ontwikkeling en uitbreiding van de contingentietheorie (3.2.2) worden behandeld. Daarna zal in 3.2.3 de aard en inhoud van de contingentietheorie worden behandeld.

3.2.1 Oorsprong contingentietheorie

De contingentietheorie ontstaat in een periode waarin het onderzoek naar organisaties zich voornamelijk bezighoudt met het vinden van theorieën “focused on the one best way to organize in all situations.” (Lawrence & Lorsch, 1967, p. 3). Hierbij zou er echter geen rekening gehouden worden met de eigen situatie waarin elke organisatie zich begeeft. In deze periode zijn de klassieke managementleer en de ‘human relations’-beweging dominant (Lammers, 2000, p. 596). Resultaten uit de begintijd van de organisatiesociologie waren de bevindingen van Taylor (1947) met betrekking tot ‘Scientific Management’ (klassieke managementleer) waarbij de organisatie werd ontleed en geprobeerd werd elke bedrijfs onderdeel te optimaliseren na wetenschappelijk onderzoek van de bedrijfsprocessen. Een ander inzicht werd gepresenteerd door Mayo (1945) die ervoor pleitte om binnen de organisatie ook te kijken naar de arbeider als mens (en niet als domme krachten). Uiteindelijk zou dit er toe moeten leiden dat organisaties beter presteren. Beide auteurs hebben waardevolle inzichten geleverd aan de organisatiesociologie en worden ook gezien als klassieke werken. De organisatiesociologie ontwikkelde zich echter verder en andere onderzoekers, die zich later met de contingentietheorie zijn gaan bezighouden, waren van mening dat de focus op de organisatie zelf niet het complete beeld gaf van de werking van een organisatie.

Empirische resultaten, die inzicht gaven in het gegeven dat de inrichting van een organisatie werd beïnvloed door de omgeving, werden verkregen door Blau (1970) die veiligheidsdiensten in de VS onderzocht. Zijn bevinding was dat de omvang van de organisatie de belangrijkste reden is om de structuur aan te passen. De ratio achter deze stelling is dat bij het groeien van een organisatie afdelingen steeds meer op zichzelf gericht raken (en niet op het doel van de organisatie) en er dus meer afstemming nodig is dan binnen een kleinere organisatie. De beste manier om te organiseren hangt dus af van de grootte van een organisatie. Meyer (1972) komt met een soortgelijke conclusie (omvang bepaald structuur), maar versterkt deze conclusie door een longitudinaal onderzoek uit te voeren.

Woodward (1958) ontdekt dat de beste organisatievorm afhangt van de mate van complexiteit van een organisatie. Een bedrijf dat zich bezig houdt met enkel-, massa- of procesfabricage kent een eigen optimale organisatievorm, afhankelijk van de productiewijze, waarmee de beste bedrijfsresultaten

kunnen worden verkregen. Of een organisatie is georganiseerd volgens de klassieke organisatieleer was niet relevant, althans bij de beschouwing van alle organisaties. Voor sommige typen organisaties kan het evenwel voorkomen dat de 'klassieke organisatie' het beste is. Burns & Stalker (1961) constateerden dat de organisatiestructuur van een bedrijf wordt bepaald doordat ze een stabiele of dynamische omgeving kennen. Beide soorten omgevingen leiden weer tot een andere ideaaltypische organisatievorm, die mechanisch (stabiele omgeving) of organische (dynamische omgeving) genoemd worden. Lawrence & Lorsch (1967) vinden een soortgelijk resultaat als Burns & Stalker, namelijk dat de onzekerheid waarmee een afdeling te maken krijgt bepaald wat de kenmerken van de organisatie zijn. Zij doen echter geen uitspraak over de beste organisatievorm, maar ontdekken slechts een orde in de relatie tussen onzekerheidsgehalte en organisatiekenmerken. In deze beginfase van de contingentietheorie werd voornamelijk gekeken naar zuiver technische aspecten van de organisatie, bijvoorbeeld het soort product dat geproduceerd werd in de organisatie.

3.2.2 Verdere ontwikkeling

De hierboven beschreven klassieke contingentietheorie hanteert een normatieve benadering waarbij voorgeschreven wordt hoe een organisatie ingericht zou moeten zijn om optimaal te kunnen presteren. Hierin volgen zij nog de onderzoekers van de klassieke managementleer en de 'human relations'-beweging die ook op zoek waren naar de beste manier van organiseren. Verschil van inzicht tussen die twee stromingen was dat de aanhangers van de contingentietheorie van mening waren dat er geen 'one best way to organise' bestond, maar dat die manier afhing van de omstandigheden. Naarmate de contingentietheorie zich verder ontwikkelde werd de theorie "vereenvoudigd tot een theorie over de relatie tussen een organisatie en haar omgeving" (Lammers, p. 596). Dit laatste zien we ook al terug bij Burns & Stalker die niet zozeer geïnteresseerd waren in wat de beste organisatievorm was, maar hoe een organisatie eruit zag onder bepaalde omstandigheden. Deze positieve benadering van de contingentietheorie schrijft dus niet voor hoe een organisatie *moet zijn* ingericht, maar beschrijft enkel hoe een organisatie *is* ingericht onder bepaalde omstandigheden.

Een andere verruiming van de contingentietheorie kwam tot stand doordat auteurs niet alleen omgeving en technologie als contingentiefactoren beschouwden, maar ook allerlei andere factoren. Zo werden omvang en leeftijd van een organisatie als contingentiefactoren in onderzoek betrokken. Kieser en Kubicek (1977) komen tot een indeling die de vele, met behulp van de theorie onderzochte, contingentiefactoren ordent (p. 191). Zij maken ten eerste een onderscheid tussen interne en externe factoren. Binnen de interne factoren onderscheiden zij de eigentijdse factoren en de vaststaande factoren. Onder eigentijdse factoren scharen zij onder andere de grootte, de stand van de informatietechnologie, de eigendomsverhoudingen en de institutionele taakstelling. Vaststaande

factoren zijn de leeftijd, de vestigingsaard en het ontwikkelingsstadium van de organisatie. De externe factoren worden onderscheiden in de taakomgeving en de globale omgeving. Onder de taakomgeving vallen de concurrentieverhouding, de cliëntstructuur en de technologische dynamiek. De globale omgeving bestaat uit de maatschappelijke en de culturele voorwaarden¹. Dit beeld illustreert de verdergaande ontwikkeling. De klassieke contingentietheorie hield zich nog enkel bezig met technologische aspecten van de organisatie, maar de latere onderzoekers binnen de contingentietheorie betrokken elk aspect dat invloed heeft op een organisatie bij het onderzoek naar organisaties.

3.2.3 De aard van de contingentietheorie

Met de verdere ontwikkeling van de contingentietheorie tot een theorie die stelt dat in- en externe factoren invloed hebben op de structuur van de organisatie lijkt er een nogal triviale theorie te zijn ontstaan. De betekenis van de contingentietheorie wordt echter duidelijk als deze wordt gezet tegenover het onderzoek waarop contingentiedenkers commentaar hadden. Het was een reactie op theorieën die veronderstelden dat, zonder kennis van de omgeving en de aard van organisaties, te bepalen is hoe een organisatie ingericht moet zijn. De contingentietheorie heeft eraan bijgedragen dat organisaties werden onderzocht in de relatie tot hun omgeving. Dit kan verduidelijkt worden aan de hand van een indeling van sociologische theorieën van Scott (2007, p. 112). De contingentietheorie onderscheidt zich ten eerste van andere theorieën doordat de theorie uitgaat van een open systeem model. Dit wil zeggen dat er vanuit wordt gegaan dat de organisatie beïnvloedt kan worden door de omgeving, de organisatie is geen gesloten systeem. Ten tweede is het analyiseniveau van de contingentietheorie structureel (i.t.t. sociaal-psychologisch of ecologisch): voor het onderzoek is het dus met name relevant wat de structuur van de organisatie is. Wat niet wordt beschouwd zijn de werknemers van de organisatie (sociaal-psychologisch) of de bronnen die de organisatie nodig heeft bij haar werk (ecologisch). Tot slot wordt de contingentie gerekend tot de rationele modellen: onderzoek naar organisaties is mogelijk door deze rationaliteit, principes achter verandering en inrichting van organisaties kunnen hierdoor ontdekt worden.

Banens (2000) komt met een indeling van soorten contingentierelaties die de inhoud van de contingentietheorie verder uitdiept. Er kunnen in algemene zin drie soorten relaties tussen omgeving en organisatie bestaan (p. 86). De eerste is een “rechtstreekse beïnvloedingsrelatie, waarbij de omgeving een kracht uitoefent op de organisatie”. Het gaat hierbij om een directe druk vanuit de omgeving waarop wel gereageerd moet worden door de organisatie. De tweede relatie is “een ‘fit’-relatie, gekoppeld aan een natuurlijk selectieproces”. ‘Fit’ bestaat als de organisatie passend is bij de

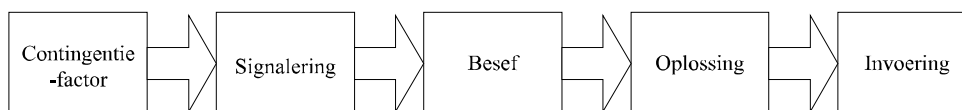
¹ Factoren zijn vertaald vanuit het Duits ten behoeve van de leesbaarheid

omgeving. Hierbij gaat men ervan uit dat organisaties gedwongen zijn om zich aan te passen, willen ze overleven. Organisaties die zich niet aanpassen zullen uitsterven. De derde relatie is “een ‘fit’-relatie, gekoppeld aan succes”. Hierbij denkt men dat er een relatie is tussen de ‘fit’ met een omgeving en prestaties, maar organisaties zijn niet afhankelijk van die aanpassingen om te overleven.

Het veronderstelde theoretische mechanisme van de werking van contingentiefactoren op de structuur van de organisatie verschilt per beïnvloedingsrelatie. De drie soorten contingentie-relaties (rechtstreeks beïnvloeding, fit en selectieproces, fit en succes) kunnen op een continuüm geplaatst worden waarbij de kracht van de contingentiefactoren per soort beïnvloedingsrelatie steeds kleiner wordt. Banens noemt als voorbeeld van een rechtstreekse beïnvloedingsrelatie “wanneer een organisatie voortdurend moet reageren op onverwachte manoeuvres van de concurrentie, zal hiervan een directe druk uitgaan om besluitvorming te decentraliseren naar het laagst mogelijke niveau van waaruit tegenacties kunnen worden aangestuurd.” (p. 86). Zou de besluitvorming niet worden gedecentraliseerd dan zullen tegenacties stelselmatig te laat komen. Hier heeft de omgeving een direct effect op de organisatie. Bij een ‘fit’-relatie is er niet sprake van een der mate duidelijk effect van de omgeving op de organisatie. Hierbij moet een organisatie weliswaar aangepast worden aan de eisen van de omgeving, maar heeft een omgevingsfactor slechts een beperkt effect op de organisatie.

Het proces waarbij de omgeving de structuur van de organisatie beïnvloedt, kan opgedeeld worden in vier stappen. Het uitgangspunt is dat er een contingentiefactor is, dat wil zeggen een factor uit de omgeving die invloed heeft op de organisatie, en dat de organisatie nog niet is aangepast aan deze contingentiefactor. Deze contingentiefactor moet gesignaleerd worden in de organisatie (stap 1). Dit signaleren kan gebeuren doordat een afdeling in de organisatie merkt dat een factor invloed heeft, bijvoorbeeld de concurrentie waarop gereageerd moet worden. Een minder merkbare contingentiefactor kan door een onderzoek boven water komen. Als deze contingentiefactor is gesignaleerd, dan moet het deel van de organisatie die veranderingen kan doorvoeren (bijvoorbeeld de directie of het bestuur), bewust worden van het bestaan van deze contingentiefactor (stap 2). Vervolgens moet er een oplossing zijn om de organisatie zo aan te passen aan deze contingentiefactor dat de organisatie meer passend is bij de omgeving (stap 3). Voorbeelden van oplossingen zijn: andere coördinatiemechanismen, decentralisatie of centralisatie. Het kan voorkomen dat er geen oplossing is of dat een oplossing andere problemen creëert. Tot slot moeten deze veranderingen daadwerkelijk worden doorgevoerd (stap 4). Een schematisch overzicht van dit proces is te vinden in schema 1.

Schema 1: invloed contingentiefactor



Belangrijk is op te merken dat voor ondernemingen geldt dat problemen en oplossingen meestal verbonden zijn aan het marktmechanisme. Het voortbestaan van een onderneming is afhankelijk van het genereren van winst. Wordt er gedurende lange tijd geen winst gemaakt dan komt het bestaan van de organisatie in gevaar. Een publieke organisatie is niet afhankelijk van het genereren van winst. Op een publieke organisatie zal weliswaar druk worden uitgeoefend (door het verantwoordelijk ministerie of 'het publiek') om niet verspillend bezig te zijn, maar is voor het voortbestaan van de organisatie niet afhankelijk van doelmatigheid en effectiviteit. Het algemene proces is op beide organisaties van toepassing, maar kan verschillen wat betreft de inhoud. Voor een onderneming geldt dat een relevante contingentiefactor invloed heeft op de doelmatigheid of effectiviteit van de organisatie. Dit wordt gesignaleerd aan de hand van bijvoorbeeld marktaandeel, besteding van tijd of kosten. De communicatie richting de top is eenvoudig aan de hand van 'harde' gegevens over marktaandeel, tijd of kosten. De oplossing is erop gericht marktaandeel te heroveren, productietijd te verminderen en/of de kosten te laten dalen. De invoering gebeurt als het bestuur dit wil en op de manier waarop het bestuur dit wil.

3.3 Contingentietheorie toegepast op het lokale bestuur

De eerste empirische onderzoeken, die gegrond waren op de contingentietheorie, werden gedaan naar industriële ondernemingen. In dit onderzoek kijken we echter naar hoe het lokale bestuur reageert op de omgeving. Het lokale bestuur verschilt als organisatie wezenlijk van industriële ondernemingen, zo werd geconcludeerd in de laatste alinea van de voorgaande paragraaf. Er is ook onderzoek gedaan naar organisaties in de publieke sector en naar gemeenten met behulp van de contingentietheorie. Deze paragraaf behandelt enkele van deze toepassingen en tevens wordt een verbinding gelegd tussen enkele uitkomsten van deze onderzoeken en de toepassing op gemeenten. In 3.4 wordt vervolgens de toepassing van de contingentietheorie op de dualisering van het gemeentebestuur gemaakt en wordt dus specifiek ingegaan op de toepassing van de contingentietheorie op het onderwerp van dit onderzoek.

3.3.1 Onderzoek publieke sector en lokaal bestuur

Dat het eerdere onderzoek enkel gebeurde binnen industriële ondernemingen had te maken met de ontwikkeling van de organisatiesociologie, waarbij de focus sterk lag op industriële ondernemingen. Het had echter ook te maken met de aard van de klassieke contingentietheorie waar men er vanuit ging dat organisaties werden gedreven door doelmatigheid en/of doeltreffendheid. De toepassing van de contingentietheorie bleef zoals gezegd echter niet beperkt tot de industriële sector. Al snel werden ook organisaties in de publieke sector geanalyseerd met behulp van de inzichten verkregen met de contingentietheorie. Zo deed Neuhauser (1971) een onderzoek naar dertig ziekenhuizen in de VS. Uitkomst is dat een structurering van een ziekenhuis leidt tot lagere kosten. Uit later onderzoek (Hetherington, 1991) blijkt echter dat afhankelijk van het soort werk in het ziekenhuis, formalisering leidt tot een nog groter positief effect als de werkomgeving niet-medisch is en tot een klein, of zelfs negatief effect, als de werkomgeving medisch is. Ook in een omgeving die niet bepaald wordt door winst blijkt de contingentietheorie een verklaring te zijn voor de geanalyseerde structuur van de organisatie.

Voor dit onderzoek is het met name van belang om te zien op welke manier de contingentietheorie in eerder onderzoek is toegepast op het lokale bestuur. Greenwood (1987) geeft aan dat de contingentiebenadering dominant is geweest in veel onderzoek naar lokale overheden. Er is geen sprake van een deterministische uitkomst van lokale overheden op grond van omgevingskenmerken. Zo heeft de strategische stijl van bestuurders en actoren ook invloed op de uitkomsten. Veel onderzoek met behulp van de contingentietheorie is gedaan naar de relatie tussen de manier van begroten van een overheid en haar omgevingskenmerken. Zoals het onderzoek van Goddard (1997) waaruit blijkt dat met name een hiërarchische cultuur, en in mindere mate een professionele cultuur, binnen lokale overheidsorganisaties van invloed zijn op de manier van begroten. Christensen (2003) ziet de contingentietheorie als waardevolle aanvulling bij het bepalen van de prestaties van de overheid. Hoewel de inzichten van New Public Management waardevol zijn voor prestatie management in de publieke sector moet niet uit het oog worden verloren dat er ook contingentiefactoren zijn die de prestaties bepalen. Een, voor dit onderzoek, juiste duiding van wat de contingentietheorie omvat geeft Dunsire (1995): “The search for a rationale for the variety of structural patterns in the administrative system was the province of contingency theory [...], proposing that structure follows technological and/or environmental pressures.” (p. 21). De zoektocht naar oorzaken van verschillen in structurele patronen is de inhoud van dit onderzoek. In een oordeel over de bijdrage van de contingentietheorie aan het onderzoek binnen het lokale bestuur geeft Dunsire aan dat, met behulp van de contingentietheorie, het mogelijk was om verschillen tussen gemeenten in kaart te brengen, maar dat uiteindelijk de grootte alleen een bepalende factor bleek.

Johnson (2005) test bij onderzoek naar Noorse gemeenten verschillende theorieën, waaronder de contingentietheorie. Binnen zijn onderzoek kijkt hij naar wat de determinanten zijn van het gebruik van prestatiemetingen binnen gemeenten. Het resultaat van dit onderzoek is dat, onder andere, de verklaring van de contingentietheorie het meest overeenkomt met de gevonden gegevens. Jacobsen (2006) heeft met behulp van de contingentietheorie onderzoek gedaan naar het effect van omgevingsfactoren op de interactie tussen politici en bestuurders in 30 Noorse gemeenten. Hij maakt duidelijk dat deze relatie gezien kan worden als open waardoor het onder de invloed kan staan van allerlei factoren. Deze opmerking, die een wezenlijk onderdeel vormt van de contingentietheorie, is ook van betekenis voor dit onderzoek. Er wordt vanuit gegaan dat het gemeentebestuur of de lokale democratie getypeerd kan worden als open, beïnvloedbaar door allerlei relevante factoren. Dit is wezenlijk voor een systeem waarbij gewenst wordt dat het bestuur kan vertalen wat de eisen zijn die de omgeving aan het bestuur stelt.

3.3.2 Toepassing lokaal bestuur

De soort beïnvloedingsrelatie van contingentiefactoren op het gemeentebestuur is 'de fit-relatie, gekoppeld aan succes' (zie behandeling soorten relaties in 3.2.3). Dit is de meest 'zwakke' soort beïnvloedingsrelatie waarbij de kracht van contingentiefactoren niet bepaald wordt door de overlevingskansen voor een organisatie. De veronderstelling bij deze relatie is dat de omgeving invloed heeft op de organisatie, maar dat deze invloed er enkel voor zorgt dat de organisatie zich kan onderscheiden in de prestatie die het levert. De organisatie is voor het voortbestaan niet afhankelijk van het laten beïnvloeden door deze factor. Voor gemeenten zal dit ook van toepassing zijn. Het uiteindelijke bestaansrecht van gemeenten is vastgelegd in de wet. Het ligt niet in de verwachtingen dat een gemeente zal 'verdwijnen' na een wanprestatie.

In dit onderzoek wordt de contingentietheorie toegepast op een organisatie met een politiek-bestuurlijk karakter, namelijk het vertegenwoordigende en uitvoerende orgaan van de gemeente, die tezamen het gemeentebestuur vormen. Zoals eerder vermeld is er een wezenlijk onderscheid tussen organisaties in de publieke sector en in de private sector. Daarnaast moet binnen de publieke sector het politiek-bestuurlijke onderdeel van een gemeente onderscheiden worden van publieke organisaties met een concreet doel, zoals een ziekenhuis of de publieke omroep. Deze organisaties werken met een doel (mensen genezen of goede programma's maken) en hebben hier een bepaald budget voor. In een organisatie met een ongedefinieerd doel, zoals het gemeentebestuur, moeten zeer uitlopende doelen worden geformuleerd en daarnaast zijn die doelen continu onderwerp van strijd. In tegenstelling tot bedrijven wordt het gemeentebestuur als geheel niet afgerekend op de prestaties. Dat wil zeggen dat, hoewel de samenstelling van het gemeentebestuur kan wijzigen (nieuwe wethouders, nieuwe

raadsleden), de gemeente zeker op de middellange termijn (de komende 20 jaar) niet zal ophouden te bestaan. Bedrijven zullen echter ophouden te bestaan (faillissement) of minder winstgevend zijn als de prestaties niet gewaardeerd worden. Evenzo kan een omroep die geen bijdrage levert aan de Nederlandse televisie, of een ziekenhuis die significant minder mensen kan helpen dan andere ziekenhuizen, worden gesloten.

De marktprikkels van doelmatigheid en effectiviteit zullen ook van invloed zijn op publieke organisaties als een ziekenhuis of de politie, al is het minder sterk dan in de private sector. Als we kijken naar het doel om het gemeentebestuur te dualiseren dan zien we andere drijfveren dan het marktmechanisme. Het doel van dualisering van het gemeentebestuur is, onder andere, om het lokaal bestuur herkenbaarder te maken, zodat de lokale democratie beter kan werken. Weliswaar wordt een slagvaardiger college als een voordeel gezien, maar dat is niet meer dan een goede bijkomstigheid. De rode draad in de dualisering van het gemeentebestuur is de werking van de lokale democratie. De prikkel om het gemeentebestuur te dualiseren is de lage legitimiteit waar het gemeentebestuur mee te maken had. Legitimiteit van gezag wordt afgemeten aan de mate waarin dit gezag “conforms to established rules, the rules can be justified by reference to beliefs shared by both dominant and subordinate and there is evidence of consent by the subordinate to the particular power relation” (Beetham, 1991, p. 16). Met name het derde element uit deze definitie, blijk van steun van de ingezetenen aan het gezag (gemeentebestuur), is onderwerp van discussie. Deze steun bleek immers niet uit opkomsten bij gemeenteraadsverkiezingen, vertrouwen in het lokale bestuur en activiteit in de lokale democratie.

Dit zoeken naar een verhoging van legitimiteit zien we ook terug in de sociologische institutionele theorie. Vanuit de institutionele theorie wordt enerzijds kritiek geleverd op de contingentietheorie. De contingentietheorie zou teveel uitgaan van de rationaliteit van organisaties en de vraag wordt dan ook gesteld in hoeverre organisaties zoeken naar doelmatigheid en effectiviteit en dit ook bewust nastreven. De contingentietheorie zou “braaf-rationeel” zijn en de sociologische institutionele theorie een “cynisch-realistische” blik op de werkelijkheid hebben (Ter Bogt, 2005, p. 15). Anderzijds kan de sociologische institutionele theorie gezien worden als een waardevolle aanvulling op de contingentietheorie waarbij de mate van legitimiteit een bepalende contingentiefactor is: “To the earlier emphasis on the importance of the technical environment – resources and technical know-how – institutional theory has called attention to the importance of the social and cultural environment, in particular, to social knowledge and cultural rule systems.” (Scott, 1995, p. xiv). De mechanismen in de markt (doelmatigheid en effectiviteit) kennen dus een soortgelijk mechanisme in de democratische rechtsstaat en dat is legitimiteit. Organisaties in de markt hebben bestaansrecht omdat ze winst maken, het gezag in een democratische rechtsstaat heeft

bestaansrecht omdat ze legitiem is. Belangrijk verschil is, zoals al eerder opgemerkt, dat een verliesgevende organisatie in de markt zal verdwijnen, maar een bestuur met onvoldoende legitimiteit hoeft niet per se uit de democratische rechtsstaat te verdwijnen.

3.4 Contingentietheorie en de dualisering van het gemeentebestuur

Na een algemene introductie op de toepassing van de contingentietheorie op het lokale bestuur wordt vervolgt met een nadere beschouwing op het gebruik van de contingentietheorie op de dualisering van het gemeentebestuur. Er zal worden ingegaan op tegenwerpingen om deze theorie te gebruiken en de toepasbaarheid van de contingentietheorie in dit onderzoek zal worden verdedigd.

3.4.1 De normatieve en positieve benadering van de contingentietheorie

De eerder genoemde normatieve en positieve benadering van de contingentietheorie (zie 3.2.2) zien we op twee verschillende manieren terug, bij de dualisering van het gemeentebestuur. Ten eerste de normatieve benadering, waarbij ervan uitgegaan wordt dat een organisatie op een bepaalde manier ontworpen moet zijn, om passend te zijn bij zijn omgeving. Deze benadering zien we terug in het plan van de overheid (ministerie van BZK, Staatscommissie Elzinga, gemeenten) om het politiek-bestuurlijke proces binnen gemeenten te dualiseren. Immers, het uiteindelijk doel van dualisering is: “De lokale democratie zal daardoor aan vitaliteit en herkenbaarheid kunnen winnen, mits overigens ook aan andere voorwaarden wordt voldaan.” (MvT WDG, p. 4). In het rapport en de daarna aangenomen Wet Dualisering Gemeentebestuur zien we dus een vooropgezet plan om gemeenten zo te herorganiseren dat ze passend zijn in de huidige maatschappelijk, politieke en bestuurlijke context.

De tweede benadering, de positieve benadering, waarbij ervan uit wordt gegaan dat organisaties zich ‘als vanzelf’ en ‘uit zichzelf’ aanpassen aan hun omgeving, komen we op twee manier tegen. Ten eerste kunnen gemeenten verschillen in de mate waarin het dualisme is ingevoerd in de gemeente. De verwachting in dit onderzoek is dat de oorzaak van deze verschillen is dat de problemen, waarvoor dualisme een oplossing is, in verschillende mate in de gemeenten aanwezig zijn. Daardoor zal de ene gemeente de invoering ‘als vanzelf’ en ‘uit zichzelf’ invoeren (in de gemeenten waar de problemen duidelijker aanwezig zijn), maar zal dit in een andere gemeente niet zo vanzelfsprekend en zelfstandig gebeuren. Een andere manier waarop we de positieve benadering terug vinden is een verklaring voor het gevonden ‘omgekeerde monisme’. Gemeenten zijn in de afgelopen 150 jaar al op zo’n manier veranderd aan de omgevingseisen (grotere gemeente, meer taken) dat ‘als vanzelf’ het gemeentebestuur al meer dualistisch van aard is zonder dat daaraan vooraf

een ontwerp zat: het college is zich steeds meer bezig gaan houden met het besturen van een gemeente naarmate deze taak groter werd.

De positieve benadering is de benadering die in dit onderzoek wordt gebruikt als veronderstelling. Gemeenten zullen 'als vanzelf' en 'uit zichzelf' het proces van dualisering ingang zetten, afhankelijk van de probleemdruk die ervaren wordt in een gemeenten. De bepaling 'als vanzelf' duidt het mechanisme aan waarop veranderingen tot stand komen en de bepaling 'uit zichzelf' geeft de onafhankelijke positie aan van een gemeente, tenminste, voor zover het gaat om het invoeren van de structuurmaatregelen. Zonder deze onafhankelijke positie zouden verschillen niet verwacht kunnen worden.

3.4.2 Toepasselijkheid op dualisering gemeentebestuur

Het toepassen van de contingentietheorie op het lokale politieke stelsel kent enkele problemen (Donaldson, 2001). Ten eerste wordt het lokale bestuur gevormd wordt door wetten, en kan daardoor niet zo reageren op omgevingsfactoren als dat bij andere organisaties het geval is. Zo kreeg de onverenigbaarheid van het wethouderschap met het raadslidmaatschap pas vorm in de Gemeentewet (art. 13, lid 1, sub l), zolang de Gemeentewet niet bepaalde dat deze twee onverenigbaar zijn was het niet onverenigbaar. Ten tweede is er niet een directe noodzaak om de organisatie aan te passen aan de eisen van de omgeving. De meest zwakke beïnvloedingsrelatie tussen omgeving en gemeentebestuur werd verondersteld, zo werd eerder opgemerkt. Gemeenten hoeven niet direct te vrezen voor hun voortbestaan. Ten derde is het wenselijk om gemeenten op eenzelfde manier te organiseren, zodat ze aan herkenbaarheid winnen. Door deze wenselijkheid, en de verwezenlijking hiervan in de Gemeentewet, is een eigen, onafhankelijke ontwikkeling van gemeenten niet aan de orde. Deze onafhankelijkheid dient wel aanwezig te zijn om verschillen tussen gemeenten te verwachten.

Ondanks deze tegenwerpingen wordt de contingentietheorie geschikt geacht om toe te passen op de mate van dualisering van het gemeentebestuur. De volgende argumenten moeten duidelijk maken dat dualisering van het gemeentebestuur toch met behulp van de contingentietheorie beschouwd kunnen worden. Wat betreft het eerste argument is de dualisering van het gemeentebestuur al wettelijk voorbereid en vastgelegd. Er wordt in dit onderzoek enkel gekeken naar de mate waarin deze wettelijke regelingen zijn ingevoerd in gemeenten en naar de mate waarin gemeenten gebruik maken van deze nieuwe regelingen. Voor de mate van dualisering van het gemeentebestuur doet het dus niet ter zake dat het gemeentebestuur wordt ingericht op grond van wetten. Ingaand op het tweede argument kan gesteld worden dat er weliswaar geen overlevingsgevaar bestaat, maar gemeenten hebben er wel degelijk belang bij om de legitimiteit van het gemeentebestuur te verhogen. Tot slot wordt er in dit onderzoek met name gekeken naar dat gedeelte

van het proces van dualisering waarvoor beleidsvrijheid bestaat. Daardoor kunnen verschillen tussen gemeenten worden ontdekt ondanks dat zij op een bepaalde manier al van rechtswege zijn gedualiseerd (ingaaend op het derde argument). Eerder was al ingegaan op het veronderstelde mechanisme waardoor gemeenten ertoe worden aangezet om het gemeentebestuur te dualiseren. Dit was niet het marktmechanisme, zoals bij private organisaties, maar het belang van het verhogen van de legitimiteit van het bestuur. Meer mogelijkheden tot controle, een duidelijkere scheiding van posities en het versterken van het orgaan met de kiezerslegitimatie kunnen allemaal in dat verband worden gezien. Kortom, er kan gesteld worden dat de contingentietheorie in algemene zin moeilijk toepasbaar is op de manier waarop gemeenten veranderen in de tijd. In de casus van de dualisering van het gemeentebestuur is deze theorie desondanks goed bruikbaar, omdat het hier gaat om een geleide verandering, een aantal problemen dat zich normaal gesproken voordoet bij het veranderen van gemeenten zijn in dit geval niet aanwezig.

Naast deze inhoudelijk tegenwerpingen, die pleiten voor het gebruik van de contingentietheorie, is het van belang te vermelden dat in de veronderstellingen de logica van de Staatscommissie Elzinga en van de Wet Dualisering Gemeentebestuur wordt gebruikt. Als deze rapporten melding maken van het bestaan van problemen, of bepaalde zaken als voordeel van dualisering van het gemeentebestuur worden aangeduid, dan is het zinvol om te bekijken of deze problemen en/of voordelen ook effect hebben op de mate van dualisering. Zou dit effect niet aanwezig zijn dan kan getwijfeld worden aan de mate waarin het gemeentebestuur gevoelig is voor omgevingseisen, of aan de mate waarin dualisme een oplossing is voor de geconstateerde problemen.

Het gemeentebestuur als geheel is een complexe organisatie met verschillende en soms tegenstrijdige doelen. Onderwerp van analyse is echter niet het gemeentebestuur als geheel, maar de gemeenteraad die de structuurmaatregelen moet invoeren. De gemeenteraad staat wel in relatie met zijn omgeving: het college, burgers en gemeentebestuur. Deze gemeenteraad neemt meerderheidsbesluiten, maar de invoering van de maatregelen kunnen geen onderwerp van discussie zijn. De gewijzigde Gemeentewet bepaalt immers dat gemeenten deze maatregelen moeten invoeren. Wat onderwerp van discussie kan zijn is de manier waarop, en wanneer, een maatregel moet worden ingevoerd. Verwacht wordt daarom dat de druk van zelfs een kleine fractie al voldoende kan zijn om een maatregel in te voeren. De invoering van het dualistische stelsel kan worden gezien als een bal die ligt op de top van een helling en er nog net niet aan het afrollen is. De bal moet gaan rollen en zelfs een kleine kracht kan deze bal al aan het rollen brengen.

3.5 Contingentiefactoren en hypothesen

De contingentiefactoren, die bepalen in welke mate een gemeente is gedualiseerd, worden bepaald door te kijken welke relevante technische en/of omgevingsinvloeden bestaan: “The search for a rationale for the variety of structural patterns in the administrative system was the province of contingency theory [...], proposing that structure follows technological and/or environmental pressures.” (Dunsire, p. 21). In 3.3.2 is betoogd dat het vergroten van de legitimiteit één van de doelen is achter de dualisering van het gemeentebestuur. Het onder druk staan van de lokale democratie en de geringe herkenbaarheid van het lokale bestuur als forum van de politieke besluitvorming waren twee van de problemen waarmee het lokale bestuur te maken had en werden gezien als twee van de oorzaken waardoor de legitimiteit van het gemeentebestuur in het geding kwam (2.4.1). Deze twee factoren bepalen de ‘omgevingsdruk’ die een gemeente kent. De omgevingsdruk wordt bepaald door de interpretatie van het gemeentebestuur, en in het bijzonder de gemeenteraad, van bovenstaande problemen. Verondersteld wordt dat naarmate deze problemen in sterkere mate aanwezig zijn in gemeenten, daar de noodzaak of de wens om het gemeentebestuur te dualiseren groter is ofwel de wens om te dualiseren meer aanwezig is.

Naar analogie van het voorbeeld van de toepassing van het proces op een onderneming (zie schema 1) zal hier de verwachte toepassing voor de dualisering van het gemeentebestuur worden gegeven. Voor de gemeenteraad geldt dat een belangrijke contingentiefactor invloed heeft op de legitimiteit van het bestuur. Dit wordt gesignaleerd aan de hand van bijvoorbeeld opkomst en vertrouwen (stap 1). De bewustwording bij het bestuur is afhankelijk van hun perceptie en analyse van de gesignaleerde gegevens (stap 2). De oplossing tot verhoging van de legitimiteit wordt onder andere gevonden in dualisering van het gemeentebestuur (stap 3). De invoering is voorbereid met de inwerkingtreding van de Wet Dualisering Gemeentebestuur en moet voltooid worden door de gemeenteraad door invoering van diverse maatregelen (stap 4).

De twee problemen worden vertaald in ‘verhouding burger en gemeente en ‘verhouding binnen het gemeentebestuur’. Verwacht wordt dat gemeenten die zich in een situatie begeven waarbij de afstand tussen de burger en de gemeente als te groot wordt ervaren en/of waarbij er sprake is van onevenwichtige machtsverhouding binnen het gemeentebestuur, eerder het proces van dualisering ingang hebben gezet. Het te groot zijn van de afstand tussen gemeente en burger of onevenwichtigheid in de machtsverhouding, wordt bepaald door onderlinge verschillen tussen gemeenten. Vrijwel alle gemeenten hebben te maken met lage opkomsten bij gemeenteraadsverkiezingen, maar er zijn wel verschillende in de hoogte van opkomsten.

De in het onderzoek gebruikte hypothesen volgen uit de situatie waarin een gemeente zich kan begeven en waar een bepaalde druk vanuit kan gaan om het gemeentebestuur te dualiseren (hypothesen 1 en 2) en uit een van de factoren die uit eerder onderzoek naar voren kwam als mogelijk invloed hebbend op de inrichting de structuur van een organisatie, namelijk de omvang van de organisatie (hypothese 3). In 2.4.1 is behandeld welke problemen het gemeentebestuur kent. Deze problemen kunnen beschouwd worden als contingentiefactoren door de gemeente (gemeenteraadsleden), waardoor er een keten ingang wordt gezet die ertoe leidt dat een gemeente overgaat tot het dualiseren van het gemeentebestuur.

3.5.1 Verhouding burger en gemeente

Eén van deze problemen is de ervaren kloof tussen de burger en de gemeente, meer algemeen tussen de burger en de politiek. Hooghe (2005) stelt dat: “Een toenemend aantal mensen is ontevreden over de prestaties van het lokale bestuur en staat wantrouwend ten aanzien van lokale politici. Om het vertrouwen terug te winnen lijkt een ‘open bestuursstijl’ nodig.”. De overheid, ook gemeenten, hebben te maken met een groeiende afstand tot de burger. Dit gegeven, zich uitend in lage opkomsten bij verkiezingen, wordt algemeen als één van de problemen waarmee de democratie te maken heeft (Lijphart, 1997).

Deze verhouding tussen burger en gemeente werd door de Staatscommissie Elzinga gezien als een van de hoofdproblemen waarmee het lokale bestuur te maken heeft. De dalende opkomstcijfers en de belangstelling om actief te zijn in de plaatselijke politiek illustreren deze verhouding. De Staatscommissie wijdt een groot deel van de analyse aan dit probleem en bekijkt ook of het mogelijk is om iets te doen met de verkiezingen waardoor de opkomst zou kunnen worden vergroot. Een van de mogelijkheden die wordt genoemd is een spreiding van de verkiezingen. Hierdoor zou worden voorkomen dat gemeenteraadsverkiezingen worden ‘genationaliseerd’: het verschijnsel dat op gemeentelijke partijen wordt gestemd op basis van het oordeel van de nationale partij.

Verwacht kan worden dat de mate waarin de verhouding tussen gemeente en burger/kiezer verstoord is een invloed heeft op de mate van dualisering. Dualisering van het gemeentebestuur kan er voor zorgen dat de lokale politiek zichtbaarder, duidelijker en logischer wordt.

H1: Naarmate de afstand tussen de burger en de gemeente als relatief groot kan worden ervaren in gemeenten, zal de mate van dualisering in die gemeenten hoger zijn dan in gemeenten waar de afstand tussen de burger en de gemeente als relatief klein kan worden ervaren.

3.5.2 Verhouding binnen gemeentebestuur

Naast dat er vanuit de verhouding burger en gemeente een druk kan worden ervaren, kan de verhouding binnen het gemeentebestuur ook een reden zijn om het proces van dualisering ingang te zetten. Hierbij kan worden gekeken naar de verhouding tussen de raad en het college, maar ook naar de verhouding binnen de raad zelf. Er wordt vanuit gegaan dat de gemeenteraad er belang heeft bij dualisering van het gemeentebestuur. Immers, daardoor wordt de betekenis van de raad vergroot (die krijgt een versterkte controlerende en kaderstellende rol) en zijn er meer mogelijkheden om punten die voor partijen van belang zijn aan de orde te stellen. Dit belang wordt echter nog groter als het college een overwicht heeft ten opzichte van de raad. Verwacht wordt dat gemeenteraden waarin dit overwicht relatief groot is, meer belang hebben bij het dualiseren van het gemeentebestuur. Zo wordt er een tegenwicht gecreëerd.

Dualisme biedt niet alleen de mogelijkheid voor de raad als geheel om zich naast (tegenover) het college op te stellen, ook voor partijen binnen de raad creëert dualisering van het gemeentebestuur nieuwe politieke mogelijkheden. Voor elke partij, voor elk afzonderlijk raadslid zelfs, biedt dualisering van het gemeentebestuur de mogelijkheid om een rol van betekenis te spelen in de gemeentepolitiek. Vooral voor raadsminoriteiten en kleine fracties biedt dit mogelijkheden die het eerder niet, of in mindere mate, had. De versterking van de positie van raadsminoriteiten is ook één van de redenen om het gemeentebestuur te dualiseren. Dölle en Elzinga (2004) stellen bij hun commentaar op de Wet Dualisering Gemeentebestuur dat: “Natuurlijk kan ook buiten de Gemeentewet om de ‘positie’ van deze oppositie worden versterkt. Er leek echter meer nodig. Zo moeten bijvoorbeeld nog de te bespreken wijzigingen en voorstellen met betrekking tot de samenstelling van commissies, het recht op inzage, het vragen- en interpellatierecht, en het recht op de ambtelijke bijstand in dat verband worden gezien: een extra rugsteun voor raadsminoriteiten.” (p. 45). Niet voor niets kunnen nu ook individuele raadsleden gebruik maken van onder andere het vragenrecht, zonder dat daarvoor een drempelsteun voor nodig is. Ook de eis in de Gemeentewet dat er een evenwichtige vertegenwoordiging van de raad in commissies moet deelnemen (art. 82 lid 3) geeft hier blijk van. Gemeenten waarbij een onevenwichtige verhouding bestaat binnen de gemeenteraad, zouden dus een druk kennen vanuit de omgeving, namelijk de raadsminoriteiten, om het gemeentebestuur te dualiseren. Hoewel kleine fracties weinig invloed hebben op de uitkomst van een stemming kunnen wij wel invloed uitoefenen op het proces van agendavorming (Van de Graaf en Hoppe, 1996, pp. 181 – 203) en op die manier het invoeren van de structuurmaatregelen versnellen.

De aard van de machtsverhouding tussen college en raad en de verhouding binnen de raad hebben dus invloed op de mate van dualisering.

H2: Naarmate de machtsverhouding binnen het gemeentebestuur als relatief onevenwichtig kan worden ervaren, zal de mate van dualisering in die gemeenten hoger zijn dan in gemeenten waar de machtsverhouding binnen het gemeentebestuur als relatief evenwichtig kan worden ervaren.

3.5.3 Grootte gemeente

Naast de aanwezigheid van problemen en de druk die dat uitoefent op het gemeentebestuur, wordt verwacht dat de grootte van een gemeente invloed heeft op de mate van dualisering. In eerder onderzoek kwam grootte al als contingentiefactor naar voren kwam (zie 3.2.1: Blau, Kieser & Kubicek). De grootte van een organisatie is echter vaak gevonden als voorspeller van de mate van centralisatie: naarmate een organisatie groter is zal de mate van decentralisatie ook groter zijn. Dit wordt veroorzaakt doordat het in een grotere organisatie veel moeilijker is om centraal aan te sturen. Dit is niet het mechanisme dat kan bepalen op wat voor manier grootte invloed heeft op de mate van dualisering, aangezien dualisering niet een vorm van centralisatie is. Echter, Dunsire (1995) geeft aan dat grootte uiteindelijk de enige bepalende factor was, die overbleef bij het onderzoek naar de samenstelling van het bestuurlijk systeem. Grootte blijft dus een factor van betekenis die als contingentiefactor meegenomen dient te worden als controlevariabele.

Grootte is als verklarende factor ook meenomen in onderzoek naar de innovatiekracht van overheden. De invoering van het dualistische stelsel kan gezien worden als innovatie, dit is de invoering van iets nieuws. Walker (2007) geeft aan dat: "The evidence on organizational size as a driver of diffusion (of innovation) is not clear-cut, but balances out in favour of larger organizations." (p. 315). Grootte van Amerikaanse staten heeft een licht positieve invloed op innovatie, al is dat geen duidelijk verband. Een positief verband wordt gevonden voor de mate van innovatie en grootte als het gaat om technologische vernieuwingen. De verklaring hiervoor is dat grotere staten meer technologische middelen hebben. Voor de overige typen van innovatie geldt dat grootte niet zo zeer bepalend is omdat ook met weinig middelen innovatie tot stand kan worden gebracht. Dit zou dus ook gelden voor dualisering van het gemeentebestuur.

De richting die grootte als verklarende factor heeft op de dualisering van het gemeentebestuur kan op twee tegengestelde manieren worden beargumenteerd. Enerzijds zou er een positieve relatie kunnen bestaan tussen gemeentegrootte en mate van dualisering. Een gemeente die groot is heeft meer raadsleden en wethouders in dienst, en beide steken ook meer tijd in hun werk dan raadsleden en wethouders in kleinere gemeenten. Daarnaast omvat het gemeentebestuur in een grote gemeente

meer werk: de begroting is hoger, er zijn meer beleidsprogramma's, meer wijken, meer problemen, etc. In deze gemeenten kan het wenselijker zijn om de taken van bestuur en controle te scheiden, zodat het college zich kan toeleveren op het omvangrijke bestuur van de gemeente en de raad zich vervolgens kan gaan richten op de eveneens omvangrijke controle van dat werk.

Anderzijds zou kunnen worden betoogd dat in kleinere gemeenten raadsleden en wethouders het minder druk hebben, ze besteden immers minder tijd aan hun raadswerk, en hebben dus eerder de tijd om de structuurmaatregelen in te voeren. Ook zou betoogd kunnen worden dat deze gemeenten flexibeler zijn en eerder wijzigingen kunnen doorvoeren: het apparaat is overzichtelijk, de communicatielijnen zijn kort en men is snel uitgedebatteerd. Grotere organisaties kunnen daarentegen star, inflexibel en overbezet zijn.

Toch wordt de eerste verwachting, wat betreft de richting van gemeentegrootte als contingentiefactor, als hypothese opgesteld. Uit eerder onderzoek bleek dat enkele maatregelen een positief verband hadden met invoering van structuurmaatregelen en andere maatregelen geen negatief verband. Uit het onderzoek van Berenschot blijkt echter dat de gemeentegrootte invloed heeft op de mate van invoering van de rekenkamer, het onderzoeksbudget van de raad, maar dat bij de overige wettelijke onderdelen de gemeenten gelijk oplopen (p. 41). Mocht een dergelijk effect van grootte op mate van dualisering bestaan dan is de verwachting dus dat deze licht positief is. De achterliggende argumentatie hiervoor is tweeledig. Ten eerste zijn grotere gemeenten professioneler: daar zijn wethouders meer tijd kwijt aan hun wethouderschap (Schouw, 1996) en is dit ook altijd een fulltimebaan, ook de raadsleden zijn meer tijd kwijt aan hun raadswerk (SGBO, 2006) dan in kleinere gemeenten. Naast dat wethouders en raadsleden van grotere gemeenten meer tijd besteden aan hun werk, zijn er in grotere gemeenten ook meer raadsleden en meer wethouders. Ten tweede wordt dualisme beargumenteerd vanuit de ontwikkeling van de grootte van gemeenten en de toegenomen taken. Gemeenten moeten steeds meer werk verrichten en dat dwingt tot een professionalisering van de verhouding tussen raad en college. Naar mate de taken van het gemeentebestuur groter worden, is het lastiger voor de raad om het college direct aan te sturen en is het dus wenselijker om het college te laten besturen en de gemeenteraad te laten vertegenwoordigen, verordenen en kaderstellen.

H3: Naarmate een gemeente groter is, zal de mate van dualisering in die gemeenten hoger zijn dan in kleinere gemeenten.

3.6 Conclusie

Factoren die invloed hebben op de mate van dualisering zijn afgeleid uit de gronden om het gemeentebestuur te dualiseren. Bepaalde problemen kunnen aanwezig zijn in gemeenten en in gemeenten kan het voorkomen dat bepaalde partijen baat hebben bij dualisering van het gemeentebestuur. Dit zorgt voor een omgevingsdruk waardoor het proces van dualisering eerder zal worden gestart. Deze logica is afgeleid van de contingentietheorie waarin gesteld wordt dat de omgeving de inrichting van de organisatie (mede) bepaald. Oorzaken voor deze verschillen worden door dit mechanisme verklaard.

4 Onderzoeksopzet

In de hoofdstukken 2 en 3 is het theoretische kader neergezet. Daarmee is bepaald wat onder dualisme zal worden verstaan en is duidelijk geworden welke factoren verschillen in dualisme kunnen verklaren. Na deze theoretische onderbouwing wordt op empirische wijze antwoord gegeven op de hoofdvragen van dit onderzoek:

Zijn er verschillen in de mate van dualisering tussen gemeenten?

Welke factoren kunnen verschillen in de mate van dualisering tussen gemeenten verklaren?

De wijze waarop de twee hoofdvragen zullen worden beantwoord, wordt beschreven in 4.1. In 4.2 zal vervolgens duidelijk worden gemaakt op welke manier de data zijn verkregen die nodig zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Op grond van het theoretische deel (hoofdstuk 2 en 3) kan dualisme, en kunnen factoren die dualisme verklaren, geoperationaliseerd worden, dit zal gebeuren in 4.3.

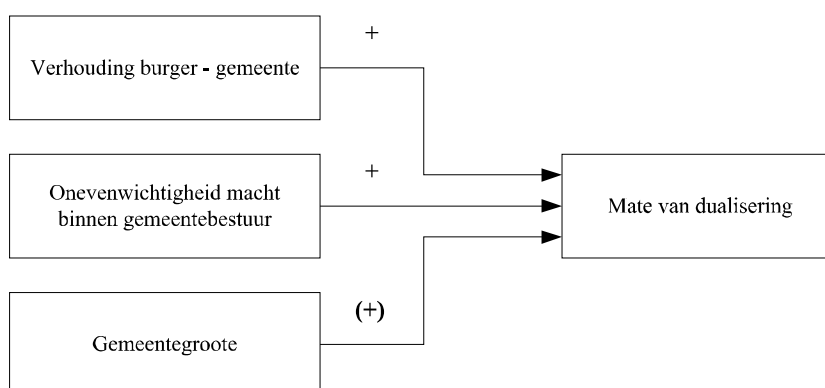
4.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek is een toetsend onderzoek waarbij in het onderzoek wordt nagegaan in hoeverre de geformuleerde hypothesen (3.5) door de empirie bevestigd kunnen worden. In de hypothesen zijn te vinden wat de te verwachten relaties zijn tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen. In onderstaand overzicht (schema 2) staat het onderzoeksmodel met de relaties en de verwachte richting van deze relaties.

Doel van dit onderzoek is een uitspraak te doen over de stand van zaken van de invoering van het dualistische stelsel in de Nederlandse gemeenten. Uit de bestaande Nederlandse gemeenten is een gestratificeerde aselechte steekproef genomen die representatief is voor de Nederlandse gemeenten. Deze gemeenten vormen de onderzoekseenheden in dit onderzoek.

De methode van onderzoek om de afhankelijke variabele te bepalen is de survey-methode. Via een van tevoren opgestelde vragenlijst zullen data worden verkregen van de griffiers, de waarnemingseenheden voor de afhankelijke variabele. Met een survey is het mogelijk om data te verkrijgen van veel eenheden. Voor een betrouwbare uitspraak over de mate van dualisering in Nederlandse gemeenten is het nodig dat er veel data geanalyseerd kan worden.

Schema 2: onderzoeksmodel



4.2 Methodes van dataverzameling

De data voor dit onderzoek zijn verzameld vanuit verschillende bronnen. In deze paragraaf zal de dataverzameling voor de afhankelijke variabele worden behandeld. In verband met de overzichtelijkheid zal de behandeling voor de dataverzameling van de onafhankelijke variabelen gebeuren direct na de behandeling van de operationalisering van de onafhankelijke variabelen (4.3.2).

De waarnemingseenheden voor de afhankelijke variabele zijn de griffiers van de gemeenten. Griffiers hebben de meest onafhankelijke positie in een gemeente, aangezien zij niet een eigen politiek of bestuurlijk belang hebben. De griffiers worden geacht in staat te zijn in te schatten wat de situatie is in hun gemeente. De vereniging van griffiers en de vereniging van raadsleden gaven hun steun aan dit onderzoek. Dit is vermeld in de brief die de raadsleden kregen toegestuurd samen met de vragenlijst. Hiermee is gepoogd de respons te verhogen. Er zijn diverse pogingen ondernomen om de griffiers die de vragenlijst niet hadden teruggestuurd te stimuleren dit alsnog te doen. Met alle griffiers die de vragenlijst niet hadden teruggestuurd is eerst schriftelijk (herinnering) en bij het uitblijven van een reactie ook telefonisch contact opgenomen. Dit laatste is twee keer gebeurd. Dit heeft plaatsgevonden in de periode van juni 2007 – januari 2008. 109 van de 144 griffiers hebben de vragenlijst teruggestuurd, dat is een respons van 76%.

Voor inzicht in de mate van dualisering wordt gebruik gemaakt van een enquête die is verstuurd naar de griffiers. Onderzoeksbureau SGBO, die eerder in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken onderzoek heeft gedaan naar onderwerpen rondom dualisme, heeft een systematische steekproef opgezet waaruit 150 gemeenten zijn voortgekomen die een betrouwbare

steekproef zijn van de gemeenten in Nederland, daarbij is onder andere rekening gehouden met de verdeling van de gemeenten naar gemeentegrootte, zodat de steekproef een afspiegeling is van de Nederlandse gemeenten. Van die 150 gemeenten zijn na herindelingsprocessen in 2007 nog 144 gemeenten overgebleven. Sommige gemeenten zijn na herindelingen samengevoegd met andere gemeenten waardoor ze zijn opgegaan in andere gemeenten uit de steekproef. Deze 144 overgebleven gemeenten zijn aangeschreven in dit onderzoek.

Er zijn een aantal zaken gedaan om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Ten eerste is geprobeerd een zo hoog mogelijke respons te krijgen. De enquête is meerdere malen verstuurd en alle griffiers die in eerste instantie niet reageerden op de brief zijn persoonlijk gebeld met het verzoek de vragenlijst alsnog in te vullen en op te sturen. Daarnaast is nog verder gezocht naar ontbrekende gegevens, teneinde het aantal gemeenten dat een score kan worden toegekend, te verhogen. Ten tweede is gekeken of er vreemde gegevens zijn ingevoerd. Mogelijk vullen griffiers in plaats van het exacte maand-jaar alleen een juist jaartal in en wordt telkens hetzelfde jaartal ingevuld, dit is echter niet voorgekomen. Ten derde stoelt de operationalisatie van de begrippen op twee pijlers: de verwachtingen vanuit de theorie en de verwachtingen die zijn geschept met de dualisering van het gemeentebestuur.

Verwacht wordt dat door dit onderzoek een beeld kan worden gegeven van de Nederlandse gemeenten betreffende de mate van dualisering. De gemeenten uit de steekproef die zijn meegenomen in de analyse wijken, wat betreft gemeentegrootte, niet af van het landelijke totaal. Verder is de N hoog genoeg om uitspraken te kunnen doen over de situatie in de Nederlandse gemeenten.

4.3 Operationalisering variabelen

De concepten die geoperationaliseerd dienen te worden zijn: dualisering van het gemeentebestuur, verhouding burger en gemeente, verhouding binnen gemeente en gemeentegrootte. Deze vier begrippen zullen achtereenvolgens worden behandeld in 4.3.1 (de afhankelijke variabele) en 4.3.2 (de drie onafhankelijke variabelen).

4.3.1 Afhankelijke variabele: dualisme

Dualisme is niet op eenvoudige wijze te definiëren. Het onderliggende concept dat hieraan ten grondslag ligt is de verhouding tussen bestuursorganen. Deze verhouding kenmerkt zich veel meer als 'nevenschikking' dan 'onderschikking'. De vele thema's die naar voren komen in het rapport "Dualisme en lokale democratie" van de Staatscommissie Elzinga illustreren echter dat het concept

dualisering een breed gebied bestrijkt. In dit onderzoek richten we ons op de formele kenmerken van het dualisme en laten we typische cultuur elementen buiten beschouwing. De invoering van formele kenmerken werd gezien als hefboom voor een gemeentebestuur dat uiteindelijk ook in zijn aard dualistisch is en niet slechts op grond van formele kenmerken. Er zal nog geen sprake zijn van een vergaande cultuurverandering in het gemeentebestuur. Een cultuurverandering stuit vaak op veel weerstand en volgt vaak op veranderingen in de structuur van de organisatie (Mijs, 1992, pp. 50 – 52). Dualisme van het gemeentebestuur wordt in dit onderzoek bekeken vanuit de hernieuwde structuur die in gemeenten zal moeten worden ingevoerd. De structuurmaatregelen die moeten worden ingevoerd dragen bij aan het creëren van een dualistisch stelsel of geven bestuursorganen de mogelijkheid een dualistische rol te vervullen. Dualisme wordt in dit onderzoek dus beschouwd op het niveau van de formele kenmerken van een dualistisch gemeentebestuur. De rollen die actoren in een dualistisch gemeentebestuur kunnen vervullen worden buiten beschouwing gelaten.

De mate van dualisering wordt gedefinieerd als: de mate waarin de verhouding tussen de gemeentelijke bestuursorganen beschreven kan worden als nevenschikkend. Deze nevenschikking kan zich op meerdere manieren uiten en dus ook beschreven worden. Het kan zich uiten doordat de gemeenteraad bepaald wat de hoofdlijnen zijn van het beleid in een jaar, doordat het college beslist over de verkoop van gemeentelijke gebouwen of doordat het college verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. In dit onderzoek wordt echter niet gekeken naar de gedragsuitingen van actoren, maar naar de onderliggende structuur van het gemeentebestuur die bovengenoemde gedragsuitingen (mede) mogelijk maken. Naarmate gemeenten dualistische maatregelen die hen ter beschikking worden gesteld meer benutten, wordt ervan uitgegaan dat een dergelijke gemeente een hogere graad van dualisme kent.

Hierbij dienen twee zaken te worden opgemerkt. Ten eerste moet er onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten met een positieve houding ten aanzien van dualisme en gemeenten met een negatieve houding ten aanzien van dualisme. Gemeenten met een positieve houding zullen eerder dualistische instrumenten benutten dan gemeenten die minder positief zijn ten aanzien van dualisme. Ten tweede zal het zo zijn dat in gemeenten waar al sprake was van een meer dualistische cultuur deze maatregelen naar verwachting eerder ingevoerd zullen worden, omdat deze maatregelen aansluiten bij de praktijk. De maatregelen zijn dan eerder een gevolg van al bestaand dualisme in die gemeente dan oorzaak van toekomstig dualisme in gemeenten. Deze twee opmerkingen geven aan dat de uiteindelijk gevonden mate van dualisering met enige nuance bekeken moet worden.

Dualisering van het gemeentebestuur zal gemeten worden aan de hand van de ingevoerde structuurmaatregelen (zie tabel 1 en bespreking structuurmaatregelen in 2.4.4). Naarmate gemeenten verder zijn met de invoering van deze maatregelen zal de gemeente in hogere mate een formeel

dualistisch stelsel kennen en zal er meer sprake zijn van een nevenschikking tussen de bestuursorganen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de invoering van deze maatregelen, maar kennen, ondanks dat deze maatregelen een in de wet opgenomen invoeringsdatum kennen, een grote mate van vrijheid om het tijdstip te bepalen waarop deze maatregelen worden ingevoerd. De inhoud van deze vrijheid is dat gemeenten geen negatieve gevolgen, bijvoorbeeld sancties vanuit de rijksoverheid, ondervinden van het overschrijden van deze invoeringsdatum. Dat een deel van de gemeenten gebruik hebben gemaakt van deze vrijheid wordt bevestigd door het onderzoek van Berenschot (2004) waaruit bleek dat maatregelen niet altijd voor de invoeringstermijn zijn ingevoerd. Blijkbaar is het bestaan van een invoeringsdatum niet voldoende reden voor gemeenten om dit op tijd in te voeren. De variatie voor het invoeren van structuurmaatregelen zit primair in het wel of niet op tijd invoeren en secundair in het tijdstip waarop deze maatregel is ingevoerd: gemeenten kunnen dit ruimschoots voor de invoeringsdatum hebben gedaan, vlak voor de invoeringsdatum, vlak na de invoeringsdatum of ruimschoots na de invoeringsdatum. De mate van dualisering zit dus niet alleen in het aantal maatregelen dat is ingevoerd, maar ook in de snelheid waarmee deze maatregelen zijn ingevoerd.

De griffiers moesten in de toegestuurde enquête aangeven in welk maand-jaartal een maatregel is ingevoerd (zie bijlage 1 voor deze vraag uit de enquête). De respons voor deze data zijn lager dan voor andere vragen die zijn gesteld in dezelfde vragenlijst. Deze varieert van 67 (invoering gedragscode burgemeester) tot 92 (benoeming griffier). De lage respons wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat het uitzoeken van de invoeringstermijn van de verschillende maatregelen relatief veel tijd kost. Respondenten hebben soms in plaats van een maand-jaartal alleen een jaartal vermeld bij deze vragen. Gecontroleerd is of het invullen van een enkel jaartal veroorzaakt kan worden doordat deze gemeenten maatregelen veel eerder hebben ingevoerd. Hierdoor kan het uitzoeken nog meer tijd kosten of kan de griffier zich moeilijk herinneren wanneer een maatregel is ingevoerd. Uit analyse van de gegevens blijkt dat alleen voor de maatregelen 'invoering gedragscode burgemeester' en 'invoering gedragscode wethouder' deze significant verschilt als gekeken wordt naar de gegevens waarbij alleen een jaartal is ingevuld en een maand-jaartal is ingevuld. Gesteld kan worden dat dit verschijnsel niet heeft gezorgd voor een vertekend beeld van de invoeringsdatum voor de structuurmaatregelen. In bijlage 2 is te vinden hoe deze analyse is gedaan en wat de resultaten zijn.

Tabel 1: overzicht structuurmaatregelen

1. Rekenkamer
2. Programmabegroting
3. Benoeming griffier
4. Burgerjaarverslag
5. Reglement van orde raad
6. Reglement van orde raadscommissies
7. Gedragscode raadsleden
8. Gedragscode wethouders
9. Gedragscode burgemeester
10. Verordening ambtelijke bijstand
11. Verordening financieel beleid
12. Verordening externe controle
13. Verordening periodiek onderzoek

4.3.2 Onafhankelijke variabelen

De drie onafhankelijke variabelen veronderstellen dat gemeenten verschillen in de mate waarin dualisering noodzakelijk of gewenst is. Deze verschillen verklaren naar verwachting het verschil in de mate van dualisering van gemeenten. De omgevingsvariabelen zijn politiek-electoraal en politiek-bestuurlijk van aard en gaan over de verhouding tussen de gemeente en de burger (politiek-electoraal) en over de verhouding binnen het gemeentebestuur (politiek-bestuurlijk). De derde variabele is de gemeentegrootte, deze variabele zorgt niet voor een externe druk, maar wel voor een interne druk. Voor de eerste twee variabelen zullen voor elke variabele twee indicatoren worden gebruikt die naar verwachting hetzelfde concept meten. Het gebruik van meerdere indicatoren maakt de meting krachtiger.

Verhouding gemeente en burgers (hypothese 1)

De onafhankelijke variabele 'verhouding tussen gemeente en burgers' grijpt terug op het idee dat in gemeenten, waarbij er een grote afstand wordt ervaren tussen de gemeente en haar burgers, gemeenteraden eerder overgaan tot dualisering van het gemeentebestuur. Deze grote afstand wordt in de literatuur en in de media vaak weergegeven met het begrip 'kloof tussen burgers en politiek'. Deze afstand tussen burgers en gemeenten wordt gedefinieerd als signalen die opgevat kunnen worden als uitingen van onvrede van de burgers met de lokale politiek. Hier geldt dat niet direct wordt gemeten in hoeverre een situatie wordt ervaren als problematisch. De indicatoren zijn zo gekozen dat verwacht kan worden dat ze effect hebben op de probleemperceptie van relevante actoren binnen het gemeentebestuur. De volgende indirecte metingen zullen verricht worden:

1. Opkomst op gemeenteraadsverkiezingen
2. Aandeel onafhankelijk lokale politieke partijen in gemeente

1. Opkomst op gemeenteraadsverkiezingen

De Staatscommissie Elzinga vermeldt dat de dalende opkomsten een probleem zijn waarvoor dualisering van het gemeentebestuur een oplossing kan zijn. Gemeenten die te maken hebben met een lage opkomst zullen dualisering van het gemeentebestuur kunnen aangrijpen als poging om de kloof tussen de burger en de overheid te dichten. De gegevens die voor de meting van de variabele gebruikt zullen worden zijn: de opkomst voor de Tweede Kamerverkiezingen en de gemeenteraadsverkiezingen. De opkomst voor de Tweede Kamerverkiezingen ligt altijd hoger dan de opkomst voor de gemeenteraadsverkiezingen en deze opkomst wordt beschouwd als nulpunt. Dit geeft het potentieel aan van kiezers die normaal gesproken wel de moeite doen om hun stem uit te brengen. De opkomst van de Tweede Kamerverkiezingen wordt verminderd met de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen binnen dezelfde gemeente. Dit verschil geeft inzicht in het percentage van de kiesgerechtigden die niet heeft gestemd bij de gemeenteraadsverkiezingen, terwijl dit wel is gebeurd bij de Tweede Kamerverkiezingen.

Een analyse van de data uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2002 bevestigt het geschetste beeld. Een zeer kleine groep stemt niet bij de parlementsverkiezingen, maar wel bij de gemeenteraadsverkiezingen (1,1%). Echter, een grotere kleine groep stemt wel bij de parlementsverkiezingen, maar niet bij de gemeenteraadsverkiezingen. Het verschil in opkomst tussen gemeenteraadsverkiezingen en parlementsverkiezingen wordt dus voor het overgrote deel verklaard doordat een groep kiezers niet de moeite neemt om te stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen, terwijl ze deze moeite wel doen voor de parlementsverkiezingen. Deze groep is bijzonder omdat zij blijkbaar voor andere verkiezingen wel de moeite nemen om te stemmen. Een relatief klein deel (2,0%) stemt bij beide verkiezingen niet. Bij het berekenen van het verschil tussen de beide opkomsten zit deze groep dus ook. Echter, deze groep is klein en het is niet te verwachten dat deze groep per gemeente grote verschillen vertoont. Er wordt dus geen verstoring effect verwacht.

De verschillen tussen opkomst bij parlements- en gemeenteraadsverkiezingen, kunnen per gemeente verschillen. In een gemeente kan het verschil groot zijn, wat wordt geïnterpreteerd als een grote afstand tussen de kiezer en de lokale politiek. In een gemeente kan dit verschil ook klein zijn wat wordt geïnterpreteerd als een kleine afstand tussen de kiezer en de lokale politiek. Het verschil kan theoretisch niet negatief zijn, aangezien dit zou betekenen dat de opkomst hoger is dan de stembereidheid.

2. Aandeel onafhankelijk lokale politieke partijen in gemeente

De traditionele lokale partijen, verbonden aan partijen die ook landelijk actief zijn, hebben moeite om zich herkenbaar neer te zetten. De afkeer van de landelijke politiek slaat terug op lokale partijen, ook al functioneert een lokale partij los van de landelijke partij waaraan ze verbonden zijn. Als een partij in het parlement slecht beoordeeld wordt dan zien de lokale partijen dit terug in de steun die zij hebben voor de lokale politiek. Dit zijn problemen waar lokaal onafhankelijke partijen niet mee te maken hebben. Motieven om lokaal onafhankelijke partijen op te richten komen voort uit: “meer aandacht voor plaatselijke problemen, afkeer van landelijke partijen en onafhankelijkheid van landelijke politieke trends” (Boogers, 2006, pp. 9-10). Een stem op een lokaal onafhankelijke partij kan dus gezien worden als een uiting van onvrede over het functioneren van de traditionele lokale partijen. Los van de vraag of de betekenis van een dergelijke stem daadwerkelijk een uiting van onvrede is kan dit wel zo opgevat worden door de traditionele partijen. De Staatscommissie Elzinga stelt zelfs dat: “In zekere zin kan de sterke opkomst van lokaal georganiseerde politieke partijen gezien worden als een politiek signaal van burgers.” (p. 94). Een signaal dat door traditionele lokale partijen opgevat kan worden als kritiek op hun functioneren.

In enkele gemeenten (8) is het aandeel van de onafhankelijk lokale partijen groter dan 50%. In deze gemeenten kan het aandeel van de onafhankelijke lokale partijen niet gezien worden als een uiting van onvrede met de lokale politiek. In deze gemeenten bepalen deze onafhankelijke lokale partijen immers de gemeentepolitiek. Deze gemeenten zullen daarom uit de analyse verwijderd worden. Ook gemeenten waarbij

De fractie van het totaal aantal zetels dat gevuld wordt door lokaal onafhankelijke partijen wordt geïnterpreteerd als de mate van ongenoegen met de traditionele lokale politiek.

Verhouding binnen gemeentebestuur (hypothese 2)

De onafhankelijke variabele ‘verhouding binnen het gemeentebestuur’ grijpt terug op het idee dat in gemeenten, waarbij de gemeenteraad een onderschikkende rol heeft ten opzichte van het college, of waarbij de verhoudingen binnen de raad scheef zijn, gemeenteraden eerder overgaan tot dualisering van het gemeentebestuur. In algemene zin bepalen de machtsverhoudingen binnen het gemeentebestuur in welke mate dualisering noodzakelijk of gewenst is. Is deze machtsverhouding meer in evenwicht dan is de motivatie om te dualiseren waarschijnlijk kleiner.

Deze machtsverhouding kan zich op verschillende manieren uiten. Denkbeeldige voorbeelden hiervan kunnen zijn: het college kan weinig invloed van de raad toelaten bij het bepalen van het beleid van de gemeente of het college kan weinig informatie doorspelen over het functioneren van het ambtelijk apparaat. Het is binnen dit onderzoek niet mogelijk de perceptie van de verhouding tussen

raad en college op een directe manier te meten. Dat wil zeggen dat het niet mogelijk is om zonder afleiding de verhoudingen tussen alle colleges en bijbehorende gemeenteraden te beschrijven. Dit is zeer bewerkelijk en bovendien gaat het om colleges en gemeenteraden waarvan de zittingsperiode voorbij is. Dit zijn de colleges en de raden van het jaar 2002 – 2006. In dit onderzoek zullen we dus moeten volstaan met indirecte metingen aan die verhouding. Ook hier geldt dat indicatoren zo zijn gekozen dat verwacht kan worden dat ze effect hebben op de probleempceptie van relevante actoren binnen het gemeentebestuur. Hiervoor zullen de volgende gegevens gebruikt worden.

1. Invloed van college en raad bij het bepalen van de inhoud van een raadsbesluit
2. Verdeling zetels binnen de gemeenteraad

1. Invloed van college en raad bij het bepalen van de inhoud van een raadsbesluit

In gemeentebesturen waar het college een grote invloed heeft op het bepalen van de inhoud van het raadsbesluit kan gesproken worden van scheve verhoudingen. Passend in een dualistisch stelsel is een gemeenteraad die voor een groot deel de algemene lijnen van een raadsbesluit bepaalt. In gemeenten waarbij dit al het geval is zal minder de noodzaak voelen om de structuur aan te passen. Daarentegen wordt verwacht dat in gemeenten waar het college veel invloed heeft bij de bepaling van de inhoud van een raadsbesluit er eerder een stimulans is om het gemeentebestuur te dualiseren. Er wordt hierbij vanuit gegaan dat deze partijen samen de inhoud van het besluit bepalen en er wordt niet rekening gehouden met een eventuele invloed van bijvoorbeeld het ambtelijk apparaat. De optelling van deze percentages zorgt dus voor een totaal van 100%. De invloed van het college bij het bepalen van de inhoud van raadsbesluiten nemen dus waarden in die kunnen liggen tussen de 0% (niet-dominant college), 50% (gelijkmatig verdeelde invloed) en 100% (zeer dominant college).

2. Verdeling zetels binnen de gemeenteraad na verkiezingen 2002

Voor een beschouwing van de verdeling van de zetels zal gekeken worden naar de gemiddelde afwijking van het percentage zetels dat elke partij heeft binnen de gemeenteraad. Hierdoor wordt duidelijk of er sprake is van een scheve zetelverdeling binnen de gemeenteraad. Een scheve zetelverdeling bestaat als relatief weinig partijen een groot aandeel van de zetels hebben. Het is gebruikelijk om voor deze meting een maat van Laakso en Taagepera (1979) te nemen. Deze maat meet het effectieve aantal partijen in een vertegenwoordigend orgaan². Het nadeel hiervan is echter

² $N = 1 / \sum s_i^2$, waarbij s_i het aandeel zetels is van de i^e partij. Het product wordt genomen van alle partijen in de raad.

dat de gemeentegrootte een grote invloed heeft op het effectieve aantal partijen. Dit wordt veroorzaakt doordat in een grote gemeente meer ruimte is voor kleine partijen. In een grote gemeente is de kiesdeler (als percentage) kleiner dan in een kleine gemeente, aangezien in een grote gemeente meer zetels te verdelen zijn. Hierdoor kunnen in een grote gemeente meer kleine partijen voorkomen.

De gemiddelde afwijking van het percentage zetels dat elke partij heeft binnen de gemeenteraad kent dit effect niet. Als de gemiddelde afwijking klein is, dan is de macht binnen de gemeenteraad verdeeld over de verschillende partijen, is deze gemiddelde afwijking groot dan is de macht ongelijk verdeeld. De gemeente met de kleinste gemiddelde afwijking is de gemeente Ouder-Amstel. In deze gemeente heeft het CDA, de PvdA en de VVD allen 4 zetels en D66 3 zetels. De gemeente met de grootste gemiddelde afwijking is de gemeente Tubbergen. In deze gemeente heeft het CDA 14 zetels, VVD/Gemeentebelangen 4 zetels en de PvdA 1 zetel.

Groote gemeente (hypothese 3)

Voor de grootte van de gemeente zal het inwonertal worden genomen. Dit is een gangbare maat voor de omvang van de gemeente. Het aantal inwoners heeft invloed op het aantal raadsleden en wethouders in een gemeente en op de hoeveelheid werk die in een gemeente moet worden verricht. In andere onderzoeken wordt in plaats van de gemeentegrootte ook wel de logaritme van de gemeentegrootte genomen. Dit wordt gedaan omdat er geen rechtlijnig verband verwacht wordt tussen gemeentegrootte en de omvang wat betreft werk binnen een gemeente. Een gemeente die twee keer zoveel inwoners heeft, heeft niet twee keer zoveel raadsleden of twee keer zoveel werkzaamheden. Welke indicator het beste de invloed van de grootte van de gemeente bepaalt is voor dit onderzoek niet vast te stellen. Beide maten kennen beperkingen, toch zal het inwonertal van gemeenten als indicator worden genomen. Dit wordt gezien als de indicator met de hoogste indrukvaliditeit (face validity).

4.3.3 Dataverzameling onafhankelijke variabelen

De data voor de onafhankelijke variabelen is verzameld door gebruik te maken van bestaande data.

De bronnen van deze data en enkele relevante opmerkingen worden hier behandeld.

Verhouding gemeente en burgers

- 1. Opkomst op gemeenteraadsverkiezingen*
- 2. Aandeel onafhankelijk lokale politieke partijen in gemeente*

Voor cijfers over de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 en bij de parlementsverkiezingen van 2002 is gebruik gemaakt van gegevens van het Centraal Bureau voor de

Statistiek [CBS] waarin per gemeente te vinden is wat de opkomstcijfers waren bij de verkiezingen in 2002. Het aandeel lokaal onafhankelijke partijen is te vinden in de gegevens over de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen. Voor enkele heringedeelde gemeenten³ is ervoor gekozen om de opkomstcijfers van de verkiezingen in 2006 te nemen. Deze gemeenten hadden door de herindeling geen verkiezingen in 2002, maar vlak daarvoor of daarna. De verkiezingen na de herindeling kennen echter een duidelijk lager opkomstpercentage dan reguliere verkiezingen. Aangezien er een sterk verband bestaat tussen de opkomstcijfers van 2006 en de opkomstcijfers van 2002 is er voor die gemeenten voor gekozen om de opkomstcijfers van de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 te gebruiken.

Verhouding binnen gemeentebestuur

1. *Invloed van college en raad bij het bepalen van de inhoud van een raadsbesluit*
2. *Verdeling zetels binnen de gemeenteraad*

Voor de verhouding binnen het gemeentebestuur zal gebruik gemaakt worden van de zetelverdeling na de verkiezingen van 2002: de raad die aantreedt op het moment dat de Wet Dualisering Gemeentebestuur inwerking treedt. Voor de gemeentegrootte wordt gebruik gemaakt van het aantal inwoners in de gemeenten. Het CBS verstrekt alleen precieze gegevens over de zetelverdeling voor de lokale partijen die landelijk staan ingeschreven. Daarnaast zijn er vier categorieën waar de overige zetels bij worden ingedeeld: overig landelijk, lokaal confessioneel, lokaal onafhankelijk en lokaal progressief. Deze partijen zijn vaak uniek en niet in te delen in landelijke statistieken. Hierdoor is op grond van CBS-gegevens niet inzichtelijk hoeveel en welke lokale partijen er in de gemeenteraad zitten. Deze gegevens zijn wel noodzakelijk voor enkele van de variabelen. Het NRC-Handelsblad heeft in het archief op haar site gegevens⁴ staan van de gemeenteraadsverkiezingen 2002 waarop nadere gegevens staan over de zetelverdeling waardoor inzichtelijk wordt welke lokale partijen in een bepaalde gemeente zetels hebben behaald.

Voor de bepaling wat de machtsverhouding is tussen gemeenteraad en college wordt gebruik gemaakt van het raadsledenonderzoek van Elzinga/SGBO (1999) waar aan raadsleden is gevraagd welk invloed het college en de raad hebben bij de bepaling van de inhoud van een raadsbesluit.

Groote gemeente

De grootte van de gemeenten is bepaald aan de hand van cijfers van het CBS betreffende het aantal inwoners in de Nederlandse gemeenten per 1 januari 2002.

³ De gemeenten Castricum, Dalfsen, Horst aan de Maas, Kampen, Raalte, Steenwijk, Venlo en Woerden

⁴ <http://www.nrc.nl/redactie/Doc/gr02/alfabet.shtml> [01-08-2008]

5 Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de analyses worden besproken. Eerst zal inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre en op welk moment de structuurmaatregelen zijn ingevoerd (5.1). Vervolgens zal een schaal worden geconstrueerd voor de mate van dualisering op grond waarvan gemeenten zijn te ordenen (5.2). In 5.3 zal met behulp van deze schaal getoond worden wat de verschillen zijn in de mate van dualisering. In 5.4 zal een beschrijving worden gegeven van de verklarende factoren en zal gekeken worden naar de invloed van deze verklarende factoren op de mate van dualisering. In 5.5 worden deze invloed binnen een regressiemodel behandeld en kan de verklarende kracht van het model worden bepaald. Er zal worden afgesloten met een korte conclusie (5.6).

5.1 Dualisering gemeenten

De dualisering van de Nederlandse gemeenten wordt gemeten aan de hand van het moment waarop de structuurmaatregelen zijn ingevoerd. Van hieruit zal een schaal worden geconstrueerd waarmee het mogelijk is een ordening aan te brengen in de mate van dualisering van het gemeentebestuur.

5.1.1 Invoeringstermijn structuurmaatregelen

De data die beschikbaar zijn, zijn afkomstig van het einde van het jaar van 2007. Aangezien de meeste invoeringstermijnen voor de maatregelen liggen in het jaar 2003, met uitzondering van de invoering van de rekenkamer (invoeringstermijn januari 2006), kan verwacht worden dat de meeste maatregelen al zijn ingevoerd. Uit tabel 2 blijkt dat deze verwachting klopt. Alleen het percentage gemeenten dat gedragscodes voor raadsleden, wethouders en burgemeesters heeft ingevoerd ligt onder de 90%. De overige invoeringspercentages liggen tussen de 96% en 100%.

In dit onderzoek is het niet alleen van belang om een beeld te kunnen vormen van de mate van dualisering op dit moment, maar wordt er vooral ook teruggekeken in de tijd en wordt geprobeerd vat te krijgen op de manier waarop de invoeringsprocessen in de Nederlandse gemeenten zijn verlopen. Zo kan er uiteindelijk gedifferentieerd worden over de gemeenten en is het mogelijk een zinnig oordeel te vellen over de verschillen in mate van dualisering en kan gekeken worden naar oorzaken voor die verschillen. Gezocht wordt dus naar een beeld dat inzicht geeft in de spreiding rondom het invoeren van die maatregelen. De tabellen 3 en 4 laten zien welk percentage van de

gemeenten de structuurmaatregelen voor de invoeringstermijn hebben ingevoerd. Tabel 3 geeft alleen inzicht in de vraag of een gemeente een maatregel wel of niet op tijd heeft ingevoerd, tabel 4 toont een verder inzicht in deze cijfers.

Tabel 2: maatregel ingevoerd

Maatregel	Ingevoerd	In procedure	Starten	N
Rekenkamer	100%	0%	0%	106
Programmabegroting	96%	3%	1%	102
Benoeming griffier	100%	0%	0%	107
Burgerjaarverslag	99%	1%	0%	101
Reglement van orde raad	100%	0%	0%	106
Reglement van orde raadscommissies	99%	1%	0%	99
Gedragscode raadsleden	88%	8%	5%	105
Gedragscode wethouders	90%	8%	2%	101
Gedragscode burgemeester	88%	8%	4%	99
Verordening ambtelijke bijstand	96%	2%	2%	104
Verordening financieel beleid	98%	2%	0%	105
Verordening externe controle	99%	1%	0%	106
Verordening periodiek onderzoek	98%	1%	1%	106

Tabel 3 laat een gevarieerd beeld zien: voor zeven van de dertien maatregelen geldt dat meer dan de helft van de gemeenten deze heeft ingevoerd voor de invoeringstermijn. Voor de overige zes maatregelen geldt dat 15% tot 40% van de gemeenten deze op tijd heeft ingevoerd. Wat wel duidelijk is, is dat de invoeringstermijn er niet toe leidt dat een groot deel van de maatregelen door een groot deel van de gemeenten op tijd wordt ingevoerd. In tabel 4 wordt vermeld welk percentage van de gemeenten een maatregel: 7 maanden of langer, 3 – 6 maanden of 0 – 2 maanden voor de invoeringstermijn heeft ingevoerd. 0 maanden is invoering in de maand van de invoeringstermijn. Gekozen is voor 0 -2 maanden voor de invoeringstermijn, omdat dit de periode is vlak voor de invoeringstermijn. In het rechter gedeelte van tabel 4 is te zien hoe de verdeling is als het gaat om invoering na de invoeringstermijn: 1- 3 maanden, 4 – 6 maanden, 7 – 12 maanden of 13 maanden of langer na de invoeringstermijn.

Tabel 3: maatregel voor termijn ingevoerd

Maatregel	Voor termijn	N
Rekenkamer	76%	91
Programmabegroting	58%	74
Benoeming griffier	86%	92
Burgerjaarsverslag	23%	78
Reglement van orde raad	77%	83
Reglement van orde raadscommissies	30%	77
Gedragscode raadsleden	40% (74%)	73
Gedragscode wethouders	39% (71%)	69
Gedragscode burgemeester	39% (72%)	67
Verordening ambtelijke bijstand	55%	80
Verordening financieel beleid	51%	82
Verordening externe controle	52%	83
Verordening periodiek onderzoek	15% (68%)	82

Voor sommige maatregelen is de gelegenheid gegeven om de invoeringstermijn met een jaar te verlengen. Voor deze maatregelen is tussen haakjes vermeld het percentage van de gemeenten die voor de verlengde invoeringstermijn de maatregel heeft ingevoerd.

Tabel 4: aantal maanden voor/na invoeringstermijn

Maatregel	Voor invoeringstermijn			Na invoeringstermijn				N
	>7	3-6	0-2	1-3	4-6	7-12	>13	
Rekenkamer	30%	10%	36%	7%	4%	10%	3%	91
Programmabegroting	20%	7%	31%	7%	1%	15%	19%	74
Benoeming griffier	46%	21%	20%	7%	1%	3%	3%	92
Burgerjaarsverslag	9%	1%	13%	35%	6%	10%	26%	78
Reglement van orde raad	53%	8%	16%	0%	2%	5%	16%	83
Reglement van orde raadscommissies	1%	0%	29%	21%	7%	17%	26%	77
Gedragscode raadsleden	19%	4%	16%	11%	3%	21%	26%	73
Gedragscode wethouders	20%	3%	16%	10%	3%	19%	29%	69
Gedragscode burgemeester	19%	3%	16%	10%	3%	19%	28%	67
Verordening ambtelijke bijstand	24%	8%	24%	11%	3%	11%	20%	80
Verordening financieel beleid	17%	1%	33%	16%	9%	11%	13%	82
Verordening externe controle	15%	1%	36%	15%	8%	10%	16%	83
Verordening periodiek onderzoek	1%	2%	11%	0%	2%	51%	32%	82

De gegevens tonen aan dat er nogal wat verschil zit in het tijdstip waarop gemeenten maatregelen invoert. De invoering van het reglement van orde voor de raad en de benoeming van de griffier vallen op omdat voor deze maatregel geldt dat een groot deel van de gemeenten (respectievelijk 53% en 46%) deze maatregel meer dan 7 maanden voor de invoeringstermijn hebben ingevoerd. Voor de meeste maatregelen geldt dat de invoering een grotere spreiding kent. Opvallend is verder dat een groot deel van de gemeenten de maatregelen ruim na de invoeringstermijn (vanaf 4 maanden) maatregelen invoert: van alle maatregelen is 40% na deze periode ingevoerd. Ongeveer 1/3 (34%) van de maatregelen wordt rondom (2 maanden voor tot 3 maanden na de invoeringstermijn) de invoeringstermijn ingevoerd.

5.1.2 Invoeringsmoment structuurmaatregelen

Voor een volledig beeld van de invoering van de maatregelen is het ook noodzakelijk om inzicht te krijgen in het tijdstip waarop maatregelen gemiddeld worden ingevoerd. Dit geeft inzicht in of er een verschil is in de periode waarop maatregelen doorgaans worden ingevoerd. Tabel 5 laat zien wat het centrum (gemiddelde) is van de invoeringsperiode van de verschillende maatregelen.

Tabel 5: invoeringsmoment maatregelen

Maatregel	Gemiddelde	s.d. (in jaren)	N
Benoeming griffier	Oktober 2002	1,0	92
Reglement van orde raad	Januari 2003	1,4	83
Reglement van orde raadscommissies	Februari 2003	1,5	77
Verordening ambtelijke bijstand	Juli 2003	1,3	80
Burgerjaarsverslag	September 2003	0,9	78
Gedragscode raadsleden	September 2003	1,7	73
Gedragscode wethouders	Oktober 2003	1,8	69
Gedragscode burgemeester	Oktober 2003	1,7	67
Programmabegroting	Januari 2004	1,2	74
Verordening financieel beleid	Januari 2004	0,9	82
Verordening externe controle	Februari 2004	0,9	83
Verordening periodiek onderzoek	Februari 2004	0,9	82
Rekenkamer	Mei 2005	1,8	91

Beschouwing van de gegevens laat zien dat de invoering van de rekenkamer een uitschieter is. Dat is ook niet verwonderlijk, aangezien de invoeringstermijn hiervan in januari 2006 lag. Het centrum voor de invoering van de overige maatregelen ligt in een periode van 1 jaar en 4 maanden (oktober 2002 – februari 2004). Er is dus wel sprake van enige spreiding als het gaat om het invoeringstijdstip waarop de verschillende maatregelen binnen een gemeente worden ingevoerd.

5.2 Schaalconstructie

Voor de schaalconstructie zullen een aantal zaken worden behandeld. Eerst zal bekeken worden welke items verwijderd worden uit de schaal (5.2.1). Vervolgens wordt een achtergrond geschetst bij de gebruikte schaalconstructie (5.2.2). Daarna zullen op basis van de items en de gebruikte schaalmethode meerder schalen worden geconstrueerd (5.2.3). Tot slot zal uit deze varianten een keuze worden gemaakt welke schaal gebruikt zal worden in de analyse. (5.2.4).

5.2.1 Verwijdering ongeschikte items

Het bestaan van een schaal veronderstelt dat de maatregelen onderling verband met elkaar hebben. Tegelijkertijd bestaat het gevaar dat maatregelen een te sterk verband met elkaar hebben. Dit kan betekenen dat de items in wezen hetzelfde meten en niet een bijdrage leveren aan de schaal. Tabel 6 toont de correlatiecoëfficiënten tussen de maatregelen waarmee inzichtelijk is wat dit onderlinge verband is.

Tabel 6: correlatiecoëfficiënten maatregelen

Maatregelen	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. Rekenkamer	x											
2. Programmabegroting	.43*	x										
3. Benoeming griffier	.29*	.42*	x									
4. Burgerjaarverslag	.22	.39*	.37*	x								
5. Reglement van orde raad (1)	.15	.30*	.41*	.32*	x							
6. Reglement van orde raadsie's (1)	.15	.35*	.39*	.27*	.66*	x						
7. Gedragscode raadsleden (2)	.06	.41*	.07	.38*	.32*	.27*	x					
8. Gedragscode wethouders (2)	-.05	.32*	.04	.37*	.38*	.30*	.99*	x				
9. Gedragscode burgemeester (2)	-.05	.27*	.04	.39*	.40*	.32*	.99*	1.0*	x			
10. Verordening ambtelijke bijstand	.20	.54*	.34*	.52*	.44*	.50*	.39*	.38*	.35*	x		
11. Verordening financieel beleid (3)	.31*	.58*	.38*	.21	.39*	.39*	.37*	.36*	.31*	.47*	x	
12. Verordening externe controle (3)	.34*	.53*	.37*	.18	.35*	.41*	.31*	.30*	.25*	.43*	.93*	x
13. Verordening periodiek onderzoek (3)	.39*	.50*	.37*	.21	.46*	.45*	.28*	.27*	.22	.51*	.90*	.96*

* $p < 0.05$

Items waarvan de correlatiecoëfficiënt groter is dan 0,60 zullen niet meegenomen worden in de schaalanalyse. Dit wordt gezien als een te sterk verband waardoor het gevaar bestaat dat items hetzelfde meten en niet een onderscheidend onderdeel zijn van een schaal.

Dit heeft effect op drie groepen maatregelen en leidt tot verwijdering van 5 items. Groepering zijn in tabel 6 herkenbaar aan het getal (1, 2 of 3) achter de maatregel. Ten eerste hebben de maatregelen die tot doel hebben een reglement van orde voor de raad in te voeren en het reglement van orde inzake raadscommissies te wijzigen, een te sterk verband met elkaar op grond van het gestelde criterium. Ten tweede hebben de gedragscodes voor raadsleden, wethouders en burgemeester een te sterk verband met elkaar. Waarschijnlijk voeren gemeenten deze drie gedragscodes met één besluit in. Deze drie maatregelen kunnen dus beschouwd worden als één maatregel: het invoeren van gedragscodes. Tot slot hebben de verordeningen inzake het financieel beleid, externe controle en periodiek onderzoek een te sterk verband met elkaar. Al die maatregelen hebben tot doel controle te kunnen uitoefenen op de effectiviteit en de efficiëntie van het gemeentebestuur. Ook deze maatregelen moeten terug worden gebracht tot één maatregel om een zuivere schaal te kunnen creëren.

De maatregelen zullen worden verwijderd op grond van de respons die elke maatregel kent. Deze respons kan verschillen per maatregel (zie N tabel 5) en het is wenselijk is om bij de verdere analyse te werken met zoveel mogelijk respondenten. Voor de schaalanalyse zullen daardoor de volgende maatregelen als item worden meegenomen.

1. Rekenkamer
2. Programmabegroting
3. Benoeming griffier
4. Burgerjaarverslag
5. Reglement van orde raad
6. Gedragscode raadsleden
7. Verordening ambtelijke bijstand
8. Verordening externe controle

5.2.2 Mokkenschaal

De correlatie tussen de maatregelen en de volgorde waarin maatregelen worden ingevoerd, geeft ruimte voor het vermoeden dat de maatregelen worden ingevoerd met de ordening van een zogenaamde Mokken-schaal. De Mokken-schaal is de probabilistische variant van de Guttman-schaal. De Guttman-schaal veronderstelt dat items gerangschikt kunnen worden op graad van moeilijkheid. Heeft een respondent positief gescoord op een bepaald item dan kan met zekerheid worden gezegd dat hij de makkelijkere items ook positief heeft (of kan) afgerond. De Guttman-schaal gaat ervan uit dat makkelijkere items met zekerheid afgrond zullen zijn door de respondent. Dit is echter een situatie die maar weinig voorkomt. Mokken (1971) heeft een variant ontworpen op de Guttman-schaal die ruimte laat voor analyse van gegevens waarbij de positieve score op een bepaald item niet met zekerheid iets zegt over 'makkelijkere' items, maar wel met een bepaalde waarschijnlijkheid. Deze situatie komt meer overeen met de werkelijkheid.

Zou een Mokken-schaal bestaan dan kan de unidimensionaliteit van de schaal gecontroleerd worden. Dit is een voordeel omdat dan met grote zekerheid gesteld kan worden dat de items ook daadwerkelijk een schaal vormen. Verder zegt het bestaan van een Mokken-schaal iets over een logica achter de items, namelijk dat gemeenten blijkbaar bepaalde maatregelen eerst invoeren en daarna aan de slag gaan met andere maatregelen.

De 'moeilijkheidsgraad' voor de items voor de schaal in dit onderzoek wordt afgemeten aan de hand van wanneer een item is ingevoerd. Tabel 5 (invoeringsmoment maatregelen) laat zien dat bepaalde maatregelen eerder worden ingevoerd dan andere. Een maatregel die eerder is ingevoerd dan andere

maatregelen wordt beschouwd als makkelijker. Deze definitie is niet inhoudelijk, maar wordt slechts gebruikt voor de schaalanalyse. Dat wil zeggen dat een ‘makkelijke’ maatregel ook eerder kan worden ingevoerd, omdat gemeenten deze maatregel belangrijker vinden.

Voor de analyse wordt gebruik gemaakt van het programma M.S.P. 5.0 (Mokken Scale analysis for Polychotomous items), zie Sijtsma (1990). Dit programma geeft inzicht in de sterkte van de schaal en geeft de resultaten van de analyse, zodat vanuit de items een schaalcoregegeven kan worden toegekend aan de respondenten. De sterkte van de schaal wordt weergegeven met schaalcoëfficiënt H (Loevingers H). Deze waarde van H moet volgens Mokken (1971) groter zijn dan 0,3 om een schaal te vormen. De sterkte van de schaal hangt verder af van de waarde van H: een zwakke schaal voor $0,3 < H < 0,4$, een middelmatige schaal voor $0,4 < H < 0,5$ en een sterke schaal voor $H > 0,5$.

5.2.3 Schaalconstructie en schaalvarianten

In dit programma kunnen variabelen de waarden 0 – 9 aannemen. De invoeringsdata kunnen echter meer waarden aannemen dan 10. Om die reden dienen de data gehercodeerd te worden. Deze hercodering is op drie verschillende manieren tot stand gekomen. Twee daarvan hebben de items polychotoom gehouden (meer dan 3 waarden) en één heeft de items dichotoom (2 waarden) gemaakt. De dichotome variant houdt enkel rekening mee of een maatregel wel of niet voor de invoeringstermijn is ingevoerd. De beide polychotome varianten kennen de waarden 0 – 9. Als een item een waarde van 0 scoort dan is die maatregel relatief vroeg ingevoerd. Scoort een item 9 dan is die maatregel relatief laat ingevoerd. De beide polychotome varianten houden rekening met verschillende zaken bij de hercodering. Variant 1, de ‘basisvariant’, kijkt zonder kennis vooraf naar de totale rangschikking van invoeringsdata en houdt slechts rekening met de frequentie die een bepaalde invoeringsdatum kent. Zo is voorkomen dat bepaalde waarden zeer weinig voorkomen en andere waarden veelvuldig. Elke waarde (van 0 – 9) kent zo een redelijk gelijke verdeling. Variant 2, de ‘invoeringstermijnvariant’, houdt rekening met de frequentie van bepaalde invoeringsdata, maar houdt ook rekening met de invoeringstermijnen die vooraf bekend zijn. Bij deze variant is er in het bijzonder opgelet dat er bij de hercodering gedifferentieerd wordt rondom de invoeringstermijnen. Hierdoor wordt er met deze variant meer rekening mee gehouden of een maatregel nog voor de invoeringstermijn tot stand is gebracht. Op tijd zorgt voor een score van bijvoorbeeld 3, en maand later voor de score 4. In de basisvariant zou in een dergelijk geval het kunnen gebeuren dat beide respondenten de score 3 krijgen, ook al is de ene op tijd en de ander te laat. In onderstaande tabel staat het resultaat van de hercodering van de twee polychotome varianten. Het aantal gemeenten dat voor de invoeringstermijn een maatregel heeft ingevoerd is terug te vinden in tabel 5.

Tabel 7: hercodering polychotome varianten

Waarde	Basisvariant (1)	Invoeringstermijnvariant (2)
0	januari 1999 - februari 2002	januari 1999 - februari 2002
1	maart 2002 - april 2002	maart 2002 - december 2002
2	mei 2002 - december 2002	januari 2003 - februari 2003
3	januari 2003 - februari 2003	maart 2003
4	maart 2003 - mei 2003	april 2003 - mei 2003
5	juni 2003 - september 2003	juni 2003 - september 2003
6	oktober 2003 - december 2003	oktober 2003 - november 2003
7	januari 2004 - april 2004	december 2003 - maart 2004
8	mei 2004 - april 2005	april 2004 - april 2005
9	mei 2005 - mei 2007	mei 2005 - mei 2007

De analyse van de varianten laat zien dat de items voldoen aan de minimale waarden van H om een schaal te vormen. De analyse met alle acht items zorgt er bij de basisvariant voor een H van 0.34, bij de invoeringstermijnvariant een H van 0.36 en bij de dichotome variant een H van 0.30. Verwijdering van items die minder goed bij de schaal passen zorgt ervoor dat de schaal een waarde van H heeft die ligt vlakbij 0.50. Voor alle varianten geldt dat de schaal dus dicht bij een sterke schaal ligt, maar nog in het gebied van een middelmatige schaal. Bij de keuzes voor een variant is gekeken naar de volgende zaken: de waarde van Loevingers H moet zo hoog mogelijk zijn, maar in elk geval hoger dan 0.4 (middelmatige schaal), het aantal items waaruit de schaal wordt opgebouwd moet zo hoog mogelijk zijn, maar elke schaal moet minimaal 4 items hebben en het aantal gemeenten dat een waarde kan krijgen moet zo hoog mogelijk zijn. Een overzicht van de resultaten van de Mokka-schaalanalyse voor alle drie de schalen uitgevoerd met alle items is te vinden in bijlage 3. Hierin is te vinden welke waarde N, H en Rho hebben bij de verschillende items. Rho is de maat voor de interne consistentie van de schaal: in hoeverre vormen de items een schaal. De vuistregel hiervoor is dat deze waarde hoger moet zijn dan 0,70.

De scores kunnen per schaal variëren van 0 tot 9 maal het aantal items waaruit de schaal is opgebouwd. De laagste score van 0 wordt behaald als alle maatregelen zo vroeg zijn ingevoerd dat deze na de hercodering allen de score 0 hebben gekregen (zie tabel 7). De maximale wordt verkregen als alle maatregelen zo laat zijn ingevoerd dat deze na de hercodering allen de score 9 hebben gekregen.

Voor de *basisvariant* is, op grond van de genoemde criteria, gekozen voor een schaal opgebouwd uit de volgende items:

1. Programmabegroting
2. Benoeming griffier

3. Burgerjaarverslag
4. Verordening ambtelijke bijstand

Deze items vormen een schaal waarbij de waarde van Loevingers H 0.47 is, de betrouwbaarheid van de schaal heeft een waarde van $Rho = 0.76$. De scores voor de mate van dualisering bij deze variant liggen tussen 5 en 34. De schaal is opgebouwd uit vier items dus de theoretische verdeling kan waarden aannemen tussen 0 en 36. Een lage score houdt een hoge mate van dualisering in. Het gemiddelde is 18,4 en de standaardafwijking 6,9.

Voor de *invoeringstermijnvariant* is, op grond van de genoemde criteria, gekozen voor een schaal opgebouwd uit de volgende items:

1. Rekenkamer
2. Benoeming griffier
3. Burgerjaarverslag
4. Reglement van orde raad
5. Verordening ambtelijke bijstand
6. Verordening externe controle

Deze items vormen een schaal waarbij de waarde van Loevingers H 0.44 is, de betrouwbaarheid van de schaal heeft een waarde van $Rho = 0.75$. De scores voor de mate van dualisering bij deze variant liggen tussen 6 en 50. De schaal is opgebouwd uit 6 items dus de theoretische verdeling kan waarden aannemen tussen 0 en 54. Een lage score houdt een hoge mate van dualisering in. Het gemiddelde is 27,8 en de standaardafwijking 9,9.

Voor de *dichotome variant* is, op grond van de genoemde criteria, gekozen voor een schaal opgebouwd uit de volgende items:

1. Benoeming griffier
2. Burgerjaarverslag
3. Reglement van orde raad
4. Verordening ambtelijke bijstand

Deze items vormen een schaal waarbij de waarde van Loevingers H 0.53 is, de betrouwbaarheid van de schaal heeft een waarde van $Rho = 0.64$. De scores voor de mate van dualisering bij deze variant liggen tussen 0 en 5. De theoretische verdeling kan eveneens waarden aannemen tussen 0 en 5. Bij deze variant houdt een hoge score een hoge mate van dualisering in. Het gemiddelde is 2,7 en de standaardafwijking 1,0.

De relaties tussen de verschillende schalen zijn te zien in tabel 8. Deze correlaties zouden hoog moeten zijn omdat elke schaal hetzelfde meet. Deze hoge waarden worden ook daadwerkelijk aangetroffen.

Tabel 8: correlatiecoëfficiënten schalen

Maatregelen	1	2
1. Basis	x	
2. Invoeringstermijn	0,79**	x
3. Dichotoom	0,74**	0,85**

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$

5.2.4 Keuze schaalvariant

Voor de analyse zal gewerkt worden met de invoeringstermijnvariant. Een polychotome variant heeft de voorkeur boven de dichotome variant. De dichotome variant houdt er enkel rekening mee of een maatregel op tijd is ingevoerd, terwijl ook binnen de groep die de maatregel voor of na de invoeringstermijn heeft ingevoerd nog grote variatie zit (ziet tabel 4). Deze verschillen komen beter tot uitdrukking in de polychotome varianten. Van de polychotome varianten geniet de invoeringstermijnvariant de voorkeur, omdat deze differentieert rondom de invoeringstermijnen. Verondersteld wordt dat een gemeente die voor de termijn maatregelen ingevoerd heeft een grotere gedrevenheid kent om het gemeentebestuur te dualiseren dan een gemeente die na deze termijn de maatregel invoert. Daarnaast is met deze variant de N hoger dan met de basisvariant (zie bijlage 3).

Met de gegevens door de griffiers verstrekt en met de items waaruit de schaal wordt opgebouwd is het aantal gemeenten dat een score kan worden toegekend 65 (60% van de totale respons). Ter verhoging van het aantal gemeenten dat een score kan krijgen voor de mate van dualisering zijn handmatig nog enkele gegevens verzameld. Dit is gedaan voor gemeenten waarvan de gegevens van maximaal 2 van de 6 items ontbreken. Bij 21 gemeenten ontbraken de gegevens van 1 (15 gemeenten) of 2 (6 gemeenten) items. Op de websites van deze gemeenten is geprobeerd deze gegevens te achterhalen. Voor 8 van deze 21 gemeenten is het gelukt om dit te achterhalen. In bijlage 4 is te zien welke items zijn toegevoegd voor welke gemeenten. Hiermee is het totaal aantal gemeenten waaraan een score kan worden toegekend 73 (67% van de totale respons).

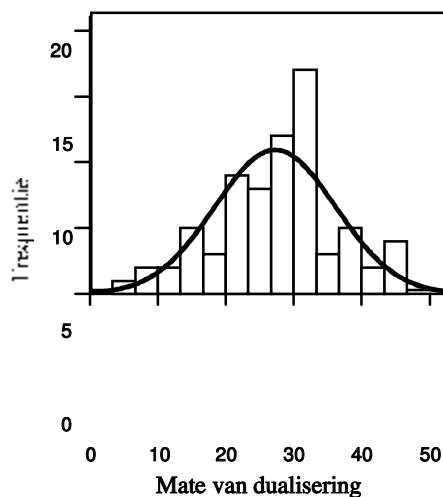
5.3 Mate van dualisering gemeenten

Op basis van de geconstrueerde schaal is het nu mogelijk om de mate van dualisering te bepalen. Op grond van een individuele score is het niet direct inzichtelijk in hoeverre de betreffende gemeente het dualiseringsproces in gang heeft gezet. Wat wel af te leiden is uit de scores, zijn de verschillen tussen de gemeenten onderling: een gemeente met een score van bijvoorbeeld 10 is eerder begonnen met de invoering van de structuurmaatregelen dan een gemeente met een score van bijvoorbeeld 20. Het is echter mogelijk dat op grond van een kwalitatief oordeel beide gemeenten een negatieve (of positieve) score van de mate van dualisering toegekend zouden krijgen. In tabel 9 zijn de scores te zien die aan de gemeenten zijn toegekend. In figuur 1 zijn de scores grafisch weergegeven en is de normaalcurve te zien. De normaliteit wordt ook bevestigd door de waarde van Kolmogorov-Smirnov Z (zie bijlage 5). Het gemiddelde van de scores is 27,3 en de standaardafwijking is 8,9. Scores variëren van 6 tot 46, waarbij de scores een theoretisch kunnen variëren tussen 0 en 54. De gemeente uit de steekproef met de hoogste score (46) heeft de maatregelen gemiddeld in maart 2006 ingevoerd, een gemeente met een gemiddelde score (27) heeft de maatregelen gemiddeld in september 2003 ingevoerd, de gemeente met de laagste score (6) heeft de maatregelen gemiddeld in april 2002 ingevoerd.

Tabel 9: schaalscore mate van dualisering

Schaalscore	Frequentie	Percentage
0 - 14	8	11,0%
15 - 23	14	19,2%
24 - 32	35	47,9%
33 - 41	10	13,7%
42 - 54	6	8,2%

Figuur 1: schaalscore mate van dualisering



5.4 Invloed verklarende factoren

In deze paragraaf zal een beschrijving gegeven worden van de drie verklarende variabelen (5.4.1 – 5.4.3) zodat inzichtelijk wordt welke waarden de onafhankelijke variabelen hebben. Vervolgens zal de verklarende kracht van deze variabelen worden geanalyseerd (5.4.4 en 5.4.5) er zal worden afgesloten met een korte conclusie (5.4.6).

5.4.1 Verhouding burger en gemeente

1. Opkomst op gemeenteraadsverkiezingen

De verhouding tussen de gemeente en haar burgers wordt ten eerste beschreven door het verschil in opkomst tussen de verkiezingen voor de Tweede Kamer en de verkiezingen voor de gemeenteraad, binnen een gemeente. Binnen de steekproef was de opkomst voor de verkiezingen in 2002 van de gemeenteraad 62,1 % en voor verkiezingen voor de Tweede Kamer 83,0% (tabel 10). De opkomst voor alle deelnemende gemeenten bij de gemeenteraads- en parlamentsverkiezingen in Nederland waren respectievelijk 58,2% en 78,9%.

Tabel 10: opkomst verkiezingen in gemeenten (2002)

Verkiezing	Opkomst	s.d.	N
Gemeenteraad	62,1%	8,2	102
Tweede Kamer	83,0%	4,8	103

In overeenstemming met de verwachting dat de opkomst bij de Tweede Kamer verkiezing het potentieel aangeven van de stembereidheid is in geen van de gemeenten het verschil tussen beide verkiezingen negatief. Een negatieve score zou betekenen dat de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen hoger is dan de opkomst voor de Tweede Kamer. Hiermee zou de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen hoger zou zijn de stembereidheid, een situatie die niet zou kunnen voorkomen. Het gemiddelde verschil is 20,0% waarbij de verschillen variëren tussen 1,3% en 28,0% (s.d. = 5,4). In tabel 11 zijn de frequenties te vinden van de verschillen tussen de opkomstcijfers.

2. Aandeel onafhankelijk lokale politieke partijen in gemeente

De verhouding tussen de gemeente en haar burgers wordt tevens beschreven aan de hand van het aandeel dat onafhankelijk lokale partijen krijgen in de gemeenteraad, gemeten in het percentage van het aantal zetels in gemeenten. In 18 van de 102 gemeenten (18%) is geen onafhankelijke lokale partij gekozen. In 8 gemeenten (8%) hebben één of meerdere onafhankelijk lokale partijen een meerderheid in de gemeenteraad. Het gemiddelde aandeel is 24,3 % (s.d. = 17,3). Bij de gemeente met het hoogste aandeel onafhankelijk lokale partijen is 64% van de raadszetels bezet door deze partijen. In tabel 12 zijn de aandelen te vinden.

Tabel 12: Fractie lokaal onafhankelijk (2002)

Verskil	Frequentie	Percentage
0	18	18%
1% tot 10%	2	2%
10% tot 20%	23	23%
20% tot 30%	20	20%
30% tot 40%	18	18%
40% tot 50%	13	13%
meer dan 50%	8	8%

5.4.2 Verhouding binnen gemeentebestuur

1. Invloed van college en raad bij het bepalen van de inhoud van een raadsbesluit

De gemiddelde invloed van het college bij het bepalen van een raadsbesluit is 57,3% (s.d. = 8,4). Deze invloed varieert tussen de 27,0% en 79,7%. In tabel 13 is te zien wat de verschillende invloeden zijn voor de gemeenten binnen de steekproef. In een meerderheid van de gemeenten heeft het college een grotere invloed op het bepalen van de inhoud van een raadsbesluit dan de raad.

Tabel 13: Invloed college bij bepalen inhoud raadsbesluit

Invloed (%)	Frequentie	Percentage
tot 45%	9	8%
45% tot 50%	10	9%

2. Verdeling zetels binnen de gemeenteraad na verkiezingen 2002

Als aanduiding voor de machtsverhouding binnen een gemeente als het gaat om het aantal raadszetels wordt de gemiddelde afwijking van het percentage zetels gebruikt. Tabel 14 geeft frequentietabel voor deze gegevens aan. Voor elke afwijking wordt in de tabel een gemeente vermeld als voorbeeld van een dergelijke afwijking. Deze voorbeeldgemeenten hebben allen vijf partijen in de raad, maar verschillen wel in het totaal aantal raadszetels.

Tabel 14: Gemiddelde afwijking zetelverdeling gemeenteraad

Afwijking	Frequentie	Percentage	Gemeente	Zetelverdeling				
0% tot 2,5%	0	0%						
2,5% tot 5%	20	20%	Ten Boer	3	3	3	2	2
5% tot 7,5%	50	49%	Coevorden	7	6	6	3	3
7,5% tot 10%	18	18%	Vught	9	4	3	3	2
10% tot 12,5%	11	11%	Zevenaar	8	6	4	2	1
meer dan 12,5%	3	3%	Hellendoorn	13	6	4	1	1

5.4.3 Grootte gemeente

De grootte van de gemeente is gemeten aan de hand van het aantal inwoners in die gemeente. In tabel 15 is te zien welke gemeentegroottes voorkomen in de gemeenten van dit onderzoek.

Tabel 15: gemeentegrootte

Inwoners	Frequentie	Percentage
0 - 20000	42	39%
20000 - 50000	52	48%
50000 - 100000	9	8%
> 100000	6	6%

Te zien is dat er relatief veel kleine (0 – 20000 inwoners) en middelgrote (20000 – 50000 inwoners) gemeenten zijn en relatief weinig grote (50000 – 100000 inwoners) of zeer grote (>100000 inwoners) gemeenten. Deze verdeling van veel kleine en weinig grote gemeenten komt overeen met het landelijke beeld. De niet-normaliteit van deze variabele (zie bijlage 5) wordt verklaard door deze verdeling.

5.4.4 Toetsing hypotheses

Alvorens de regressieanalyse uit te voeren is er een bivariate analyse uitgevoerd (tabel 16). Uit deze bivariate analyse blijkt dat er twee variabelen zijn die een cijferkundig verband hebben met de afhankelijke variabele, namelijk de opkomst bij verkiezingen en de gemeentegrootte. Aangezien gemeentegrootte van invloed is op de opkomst bij verkiezingen is het mogelijk dat het verband tussen

opkomst en mate van dualisme kan worden verklaard door de gemeentegrootte. Om dit te controleren is er een partiële correlatie uitgevoerd. Uit deze analyse blijkt dat het gevonden verband kan worden verklaard door gemeentegrootte⁵.

Tabel 16: correlatie dualisme en verklarende variabelen

Verhouding burger - gemeente	
Opkomst verkiezingen	0,29*
Fractie lokaal onafhankelijk	-0,29
Verhouding binnen gemeentebestuur	
Invloed college	-0,02
Verdeling zetels	-0,03
Grootte	0,46**

* p<0.05; ** p<0.01

5.4.5 Regressieanalyse

Om te bepalen wat de invloed is van de omgevingsfactoren en gemeentegrootte op de mate van dualisering zal een regressieanalyse worden uitgevoerd. Hiermee is het mogelijk om te zien of een onafhankelijke variabele invloed heeft op de afhankelijke variabele en wat de kracht (en richting) is van die variabele. Daarnaast toont de analyse ook de verklarende kracht van de onafhankelijke variabelen. Dat houdt in dat de analyse beschrijft welk deel van de verschillen die bestaan in de waarden van de afhankelijke variabele verklaard kan worden door de onafhankelijke variabelen. Een verklaarde variantie van 0 (0%) betekent dat de omgevingsfactoren en de gemeentegrootte niets bijdragen aan de verklaring van de verschillen in de mate van dualisering. Een verklaarde variantie van 1 (100%) houdt in dat met behulp van de omgevingsfactoren en de gemeentegrootte de mate van dualisering volledig te bepalen is. Als de waarden van de variabelen in een formule worden ingevoerd dan kan de mate van dualisering berekend worden. Tevens wordt berekend of er sprake is van een beïnvloeding van de onafhankelijke variabelen onderling waardoor effecten vertekend kunnen zijn. Dit wordt tot uiting gebracht in de VIF-waarde en de vuistregel hiervoor is dat de waarde niet hoger is dan 10. In tabel 17 staan de resultaten van de regressieanalyse.

⁵ Verband tussen mate van dualisme en opkomst, gecontroleerd voor gemeentegrootte, is 0,200 met p=0.110

Tabel 17: meervoudige regressie

Verhouding burger - gemeente	
Opkomst verkiezingen	0,15 (1,177)
Fractie lokaal onafhankelijk	-0,14 (-1,199)
Verhouding binnen gemeentebestuur	
Invloed college	-0,20 (-0,175)
Verdeling zetels	-0,11 (0,970)
Grootte	0,42** (3,512)
R ² (bewerkt)	0,22
F-waarde	4,633**
Hoogste VIF-waarde	1,364

Methode=enter. Gestandaardiseerde coëfficiënten

t-waarden tussen haakjes

N=65

** p<0.01

De verklaarde variantie voor het gekozen model is 0,22. De kracht van het onderzochte model is volledig afkomstig van de verklarende kracht van de gemeentegrootte. De overige variabelen hebben binnen het model geen toegevoegde waarde. Aangezien de hoogste VIF-waarde 1,453 is, is deze onderlinge beïnvloeding van de onafhankelijke variabelen geen probleem.

5.4.6 Conclusie

De verklarende variabelen waren geschikt om gebruikt te worden in de bivariate en regressieanalyse. De waarden op deze variabelen waren goed verdeeld en voldeden aan de theoretische normaalverdeling. Ook de N was hoog genoeg om statistische analyses mee uit te voeren. Toch is gebleken dat alleen de variabele gemeentegrootte een statistisch significant verband laat zien met de afhankelijke variabele. Voor de overige variabelen geldt dat dit verband niet aanwezig is.

6 Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksvragen beantwoord worden en zullen conclusies worden getrokken op grond van de antwoorden (6.1). Daarna wordt een beschouwende blik geworpen op de resultaten (6.2). De hoofdvragen voor dit onderzoek waren:

1. Zijn er verschillen in de mate van dualisering tussen gemeenten?
2. Welke factoren kunnen verschillen in de mate van dualisering tussen gemeenten verklaren?

6.1 Conclusies

Voordat de onderzoeksvragen worden beantwoord (6.2.2) volgt een korte schets om inzichtelijk te maken hoe het proces van dualisering zich heeft voltooid. Dit gebeurt aan de hand van de gemiddelde invoeringstermijn. Het is hierbij niet de bedoeling om een uitspraak te doen over de manier waarop een individuele gemeente de maatregelen heeft ingevoerd.

6.1.1 Schets

Het is mogelijk een ordening te ontdekken in de momenten waarop de structuurmaatregelen zijn ingevoerd (zie tabel 5). Deze ordening zal worden geschetst aan de hand van de 'gemiddelde gemeente'. Gemeenten beginnen met het benoemen van de griffier. Als ondersteuning van de gemeenteraad, ook bij het proces van dualisering lijkt dit een logische eerste stap, van waaruit gemeenten, met behulp van de pas benoemde griffier, andere maatregelen invoeren. Daarna worden, redelijk snel na elkaar, de reglementen van orde voor de raad en de raadscommissies ingevoerd. Hiermee verordent de gemeenteraad een deel van de eigen nieuwe bevoegdheden, zoals het vragenrecht of het recht van interpellatie, waarmee hij het mogelijk maakt om zijn controlerende rol beter waar te maken. Vijf maanden later wordt de verordening ambtelijke bijstand ingevoerd, zodat de gemeenteraad regelt hoe hij een beroep kan doen op het ambtelijk apparaat. Hiermee zorgt de raad ervoor dat de informatievoorziening vanuit het ambtelijk apparaat, nodig voor het vervullen van de controlerende rol, is geregeld.

Wat opvalt, is dat de vier maatregelen die als eerste ingevoerd worden, met name bruikbaar zijn voor de gemeenteraad. Gedeeltelijk kan dit verklaard worden door het feit dat de invoeringstermijn voor deze maatregelen eerder ligt dan de andere maatregelen. Toch is het zeer de

vraag in hoeverre de invoeringstermijn een prikkel is voor gemeenten om maatregelen in te voeren. De gegevens lieten zien dat 50% van de gemeenten de maatregelen voor de invoeringstermijn invoert. Daarnaast werden gemeenten niet bestraft door de rijksoverheid als de invoeringstermijn werd overschreden. Vermoedelijk heeft de eerdere invoering van deze vier maatregelen ook te maken met het belang voor de gemeenteraad.

Twee maanden na het regelen van de ambtelijke bijstand worden, binnen een periode van twee maanden, de gedragscodes voor de raad, wethouders en burgemeester ingevoerd en verschijnt het burgerjaarverslag. Drie maanden hierna worden, eveneens in een periode van twee maanden, de drie verordeningen ter versterking van de financiële controle op het college ingevoerd en wordt er gewerkt met een programmabegroting, ook een hulpmiddel om de bestedingen (en de daaraan gekoppelde doelen) te controleren. Tot slot wordt ruim een jaar later een rekenkamer ingesteld. De invoeringstermijn voor deze maatregel ligt echter ook veel later. De invoering van de rekenkamer is de enige maatregel die (gemiddeld) voor de invoeringstermijn is ingevoerd.

6.1.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Na deze beschrijving van het proces waarop dualisering tot stand komt in de ‘gemiddelde gemeente’ wordt overgegaan tot het generaliseren naar de Nederlandse gemeenten. Met behulp van een Mokkenschaaanalyse is het mogelijk een schaal te construeren op grond waarvan gemeenten ingedeeld kunnen worden in de mate van dualisering. Er is samenhang tussen het moment waarop een gemeente de structuurmaatregelen heeft ingevoerd. Aangezien deze Mokkenschaal bestaat kan geconcludeerd worden dat er een logica zit in de volgorde waarin maatregelen worden ingevoerd. De maatregelen kunnen gerangschikt worden naar het moment van invoering: Nederlandse gemeenten voeren bepaalde maatregelen eerder in dan andere. Het hierboven beschreven beeld (6.1.1) komt dus overeen met de bevindingen uit de schaalanalyse.

Met behulp van de schaal is te bepalen dat er ook daadwerkelijk verschillen bestaan tussen gemeenten. De hiermee verkregen scores voor de variabele ‘mate van dualisering’ kent een normaalverdeling (zie bijlage 5). Het bestaan van een normaalverdeling geeft aan dat er verschillen zijn. De extremen van deze normaalverdeling (zie 5.3) laten zien dat er relatief grote verschillen bestaan tussen gemeenten. De verschillen zijn der mate groot dat niet verwacht kan worden dat natuurlijke variatie deze verschillen kan verklaren. Vermoedelijk is er dus een oorzaak die deze verschillen kan verklaren.

Het bestaan van verschillen in de mate van dualisering leidt ertoe dat de tweede hoofdvraag, dit is de vraag naar de oorzaken die deze verschillen verklaren, relevant is geworden. Uit de regressieanalyse is gebleken dat verschillen in de mate van dualisering beperkt verklaard wordt door

de gemeentegrootte, maar dat dit niet verklaard kan worden door externe omgevingsfactoren die als relevant werden gekenmerkt. De onderzochte omgevingsfactoren zijn de verhouding tussen de burger en de gemeente en de verhouding binnen het gemeentebestuur.

Gegevens waarin de verhouding tussen de burger en de gemeente tot uitdrukking is gebracht, zoals een groot verschil in de opkomst tussen parlementsverkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen of de fractie lokale partijen, die opgevat kunnen worden als een grote afstand tussen de (traditionele/landelijke) partijen en de kiezers, leiden er niet toe dat de gemeenteraad het proces van dualisering eerder in gang zet dan gemeenten die deze problemen in mindere mate kennen. Ook een scheve machtsverhouding, zoals een college dat veel invloed heeft op de inhoud van de raadsbesluiten of een gemeenteraad waarbij de zetelaantallen ongelijk zijn verdeeld heeft niet geleid tot het eerder in gang zetten van het proces van dualisering.

De eerste en tweede hypothese kunnen op grond van de analyse dus worden verworpen. Met deze resultaten kan de derde hypothese met een grote terughoudendheid voorlopig worden aangenomen. De terughoudendheid volgt uit het gegeven dat de invloed van gemeentegrootte op de mate van dualisering wordt veroorzaakt door het effect op één enkel item, namelijk de instelling van een rekenkamer. De invoering van de lokale rekenkamer wordt echter wel gezien als een krachtig instrument waarmee de gemeenteraad haar controlerende rol kan waarmaken. Dit item heeft dus een theoretisch toegevoegde waarde aan de geconstrueerde schaal.

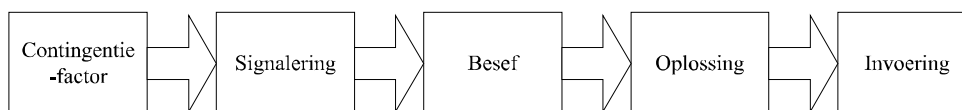
6.2 Discussie

In dit deel zal worden gereflecteerd op in het onderzoek gedane veronderstellingen. De resultaten van de analyses vragen om een nadere beschouwing van deze veronderstellingen.

6.2.1 Beschouwing verondersteld mechanisme

Voor een kwalitatieve bestudering van het verwerpen van de eerste en tweede hypothese wordt ingegaan op het veronderstelde mechanisme op grond waarvan de verwachtingen zijn opgesteld. Hiertoe wordt het eerder vertoonde schema van de invloed van een contingentiefactor op de invoering van een maatregel nogmaals getoond (schema 1).

Schema 1: invloed contingentiefactor



Op grond van dit schema zijn er vier oorzaken denkbaar die zorgen voor het niet optreden van de verwachte relatie. De basisveronderstelling van dit schema is dat er een contingentiefactor is, daar wordt voorlopig nog vanuit gegaan. De vier denkbare oorzaken zijn:

1. *De problemen (contingentiefactoren) worden niet gesignaleerd.*

De benodigde kennis is voor gemeenteraadsleden niet beschikbaar. Ze zijn zich niet bewust van de lage opkomsten, van de aantrekkingskracht van de onafhankelijke lokale partijen, van de invloed van het college of van de scheve verhouding in de raad. Voor een aantal indicatoren is dit waarschijnlijker dan andere. Zo is het moeilijk voor te stellen dat een partij met 2 zetels, die deel uitmaakt van een raad met daarin 3 andere partijen die elk 9 zetels hebben, zich niet klein voelt ten opzichte van de andere partijen. Daarentegen is het voorstelbaar dat het college grote invloed uitoefent op het beleid, maar de raad zich daar niet van bewust is.

2. *De gesignaleerde problemen worden niet als zodanig geïnterpreteerd.*

Gemeenteraadsleden zijn zich wel bewust van het bestaan van lage opkomsten, etc., maar zien deze gegevens niet als problemen: lage opkomsten worden veroorzaakt door ongeïnteresseerde burgers, lokale partijen trekken kiezers om de andere politieke ideeën, en niet omdat er een afkeer is van de traditionele politiek, zo wordt gedacht. De invloed van het college wordt als normaal gezien en de scheve verhouding in de raad is een politieke werkelijkheid, niet iets wat als een probleem getypeerd kan worden.

3. *Gemeenten zien dualisering van het gemeentebestuur niet als oplossing.*

Gemeenteraadsleden zijn zich wel bewust van de problemen en beschouwen deze ook als zodanig, maar zien in de dualisering van het gemeentebestuur niet de oplossing om deze problemen te verhelpen. Er is niet het idee dat het dualistische stelsel zorgt voor een meer herkenbare lokale democratie en er is niet het idee dat het dualistisch stelsel ervoor zorgt dat de gemeenteraad het college beter kan controleren of dat er ruimte is voor kleinere fracties om een inbreng te hebben in de lokale politiek. Mogelijk zien gemeenteraadsleden een andere oplossing of denken dat er vooralsnog geen oplossing voor deze problemen is.

4. *De invoering van de oplossing verloopt problematisch.*

Gemeenteraadsleden zien de problemen, ervaren deze als zodanig en zien in dualisering van het gemeentebestuur een oplossing om aan deze problemen te werken, maar ondervinden moeilijkheden bij het invoeren van het dualistische stelsel. Dit zou veroorzaakt kunnen worden doordat het college, de griffier of het ambtelijk apparaat de invoering frustreert. Ook is het denkbaar dat binnen de gemeenteraad verdeeldheid is over de vraag wanneer, en op welke wijze, de maatregelen moeten worden ingevoerd. Verder is het mogelijk dat kleine fracties die baat hebben bij het dualistische stelsel weinig invloed kunnen uitoefenen op de invoering van maatregelen.

Het is zonder nader onderzoek lastig te bepalen welke denkbare oorzaak de reden is van het niet optreden van het effect. Daarnaast is het mogelijk dat elke oorzaak in beperkte mate aanwezig is, zodat de doorwerking van omgevingsfactoren op invoering van het dualistische bij elke stap weer iets wordt afgezwakt. Verder onderzoek naar wat de exacte reden is voor het niet optreden van de verwachte effecten is dus gewenst.

6.2.2 Beschouwing contingentietheorie

Vooralsnog is er vanuit gegaan dat de contingentietheorie zoals deze is toegepast juist is. Ook op het niveau van het gebruik van de theorie is echter commentaar mogelijk. Ten eerste kunnen de gehanteerde contingentiefactoren betwist worden. Mogelijk was er met andere contingentiefactoren wel een effect te bespeuren op de invoering van het dualistische stelsel. Niet de omgeving bepaalt in hoeverre de dualisering is ingevoerd, maar bijvoorbeeld de cultuur binnen het gemeentebestuur: was deze al dualistisch van aard voordat het dualistische stelsel werd ingevoerd dan leidt dit tot een eerdere invoering van de maatregelen. Een andere denkbare oorzaak zou de kwaliteit van de besluitvorming in de gemeenteraad kunnen zijn waarbij er een onderscheid is te maken in de werkwijze van gemeenten. Hierbij zijn gemeenteraden te onderscheiden naar de mate van effectiviteit en efficiëntie waarop raadsvergaderingen plaatsvinden.

Kritiek op de contingentietheorie is dat verondersteld wordt dat er een rationaliteit achter besluiten zit. Gedacht wordt dat als de juiste contingentiefactoren bekend zijn te achterhalen of te voorspellen is hoe een organisatie ingericht is. Maar kan de niet-verklaarde variantie van 80% mogelijk helemaal niet verklaard worden, oftewel is er sprake van non-rationaliteit achter de besluitvorming? Het is de vraag in hoeverre de contingentietheorie gebruikt kan worden als verklaring voor gevonden verschillen. Mogelijk zijn gemeenten niet zo responsief als we zouden willen en zijn ze beperkt in staat om invloeden vanuit de relevante omgeving te vertalen in plannen.

De contingentietheorie gaat ervan uit dat een organisatie wel in staat is om zich aan te passen aan de eisen van de omgeving.

6.2.3 Beschouwing gebruikte indicatoren

De vraag kan gesteld worden in hoeverre de gebruikte metingen meten wat ze behoren te meten. Deze vraag wordt des te interessanter nu er geen relatie blijkt te bestaan tussen de indicatoren en de mate van dualisering. Bij deze beschouwing wordt gereflecteerd op de vraag in hoeverre de gebruikte indicatoren de contingentiefactor weergeven. De twee contingentiefactoren die behandeld zullen worden zijn de contingentiefactoren die werden gezien als de problemen waarmee het gemeentebestuur te maken heeft.

1. Verhouding burger en gemeente

1. Opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen

De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen is in dit onderzoek de enige variabele waar weinig interpretatie aan vooraf is gegaan. Dit cijfer symboliseert in veel artikelen de kloof tussen de burger en de overheid. In het spreken over deze kloof wordt deze indicator dan ook vaak genoemd. Het cijfer laat zien dat een relatief groot aandeel van de kiezers geen waarde hecht aan het uitbrengen van een stem. Hoewel er getwijfeld kan worden aan de betekenis van het opkomstcijfer (Rosema, 2007), bestaat er weinig twijfel over de betekenis die aan dit cijfer wordt toegekend. Het is niet waarschijnlijk dat gemeenteraadsleden de lage opkomst bij verkiezingen niet als een probleem zien. Toch zal nader onderzoek inzichtelijk moeten maken in hoeverre gemeenteraadsleden dit daadwerkelijk als probleem ervaren. Het is voorstelbaar dat raadsleden de lage opkomst niet als een probleem ervaren. Zij zouden kunnen beredeneren dat burgers geen verandering hoeven en daarom niet stemmen, verder is het moeilijk om aandacht te krijgen van de lokale media en de lokale verkiezingen worden opgeëist door de nationale partijen.

2. Aandeel onafhankelijk lokale partijen in gemeente

Rondom de inhoud van deze indicator is door dit onderzoek twijfel ontstaan. De richting van de relatie van deze indicator is betoogd vanuit het idee dat een stem op een lokaal onafhankelijke partij een uiting is van onvrede met de traditionele lokale partijen. Kiezers stemmen echter ook op een lokaal onafhankelijke partij op positieve gronden. Uit een door Boogers (2006, pp. 21-22) aangehaald onderzoek blijkt dat de reden om op een onafhankelijk lokale partij te stemmen nauwelijks gerelateerd is aan de ontevredenheid met de landelijke politiek. Motieven om een onafhankelijk

lokale partij te stemmen kunnen ook juist positief zijn. Redenen die genoemd worden om op een lokaal onafhankelijke partij te stemmen zijn onder ander (in aflopende volgorde van belangrijkheid): omdat deze partij zich speciaal inzet voor de gemeente, om de ideeën van die partij over de lokale democratie en omdat de kiezer deze partij(leden) persoonlijk kent. Onderaan in dit rijtje wordt genoemd dat de partij een afkeer heeft van de landelijke politieke partijen (door 15,2% vermeld als zeer belangrijke reden). Overigens kunnen deze redenen wel met enige nuance worden bekeken omdat dit onderzoek is uitgevoerd onder de leden van lokaal onafhankelijke partijen, die hebben aangegeven welke redenen kiezers hebben om op hun partij te stemmen.

Naast deze kwalitatieve tegenwerping blijkt ook dat het aandeel onafhankelijke lokale partijen negatief samenhangt met het opkomstpercentage. Zouden zowel de opkomstcijfers als het aandeel onafhankelijk lokale partijen een verstoorde relatie tussen kiezer en gemeente weergeven (hypothese 2) dan zouden beide indicatoren positief moeten samenhangen. Aangezien dit niet het geval is kan worden getwijfeld aan de betekenis van het aandeel lokaal onafhankelijke partijen als indicator voor de ontevredenheid van burgers met het lokale bestuur. Uit het onderzoek van Boogers blijkt ook dat lokaal onafhankelijke partijen niet opgevat kunnen worden als één soort partij. Binnen de lokaal onafhankelijke partijen kunnen lokalistische partijen (50%), protestpartijen (27%) en belangenpartijen (23%) worden onderscheiden. Een stem op elk van die partijen kan dus voor elke kiezer weer een andere betekenis hebben. Een stem die vermoedelijk (mede) de functie heeft van het uiten van onvrede is een stem op een protestpartij en mogelijk een stem op een belangenpartij. Bij die laatste stem bestaat de onvrede uit het niet tegemoet komen van de gevestigde partijen aan een specifieke groep. De helft van de stemmen op lokaal onafhankelijke partijen zou opgevat kunnen worden als een uiting van onvrede, maar de andere helft kan beschouwd worden als een 'gewone stem'.

Voor de duidelijkheid moet naar voren worden gebracht dat in dit onderzoek centraal staat hoe deze cijfers worden geïnterpreteerd door gemeenteraadsleden en niet wat de daadwerkelijke betekenis is van deze cijfers. Het kan dus voorkomen dat kiezers met hun stem hun onvrede uiten met het lokale bestuur, maar dat dit niet als zodanig wordt geïnterpreteerd door raadsleden. Ook is het mogelijk dat kiezers geen onvrede willen uiten met hun stem, maar dat de traditionele lokale partijen het bestaan van deze partijen wel zien als teken van onvrede met de traditionele lokale partijen. Naast deze asymmetrische relaties kan het ook zo zijn dat de cijfers op een juiste manier geïnterpreteerd worden.

Ondanks dat de gekozen indicatoren mogelijk niet de te grote afstand tussen de burger en de gemeente weergeven kan deze afstand wel bestaan. Dit zou dan bijvoorbeeld kunnen blijken uit het

ambtelijk taalgebruik van lokale politici of doordat politici veel aanwezig (moeten) zijn in het stadhuis en weinig op bijeenkomsten waar contacten kunnen worden gezocht met politici. Hoewel de gekozen indicatoren met enige nuance kunnen worden bekeken, lijkt in elk geval de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen een juist gekozen indicator voor de perceptie van lokale politici van problemen met betrekking tot de lokale democratie. Is dit het geval dan kan geconcludeerd worden dat gemeenteraadsleden de ervaren problemen niet of nauwelijks laten doorwerken in de besluiten die ze nemen. Een andere logische conclusie is dat dualisering van het gemeentebestuur niet de oplossing is voor het geconstateerde probleem. Op grond van de beschikbare gegevens kan geen oordeel worden gegeven over de waarde van de verschillende conclusies.

2. Verhouding binnen het gemeentebestuur

1. Invloed van college en raad bij het bepalen van de inhoud van een raadsbesluit

De achterliggende oorzaak voor het gegeven dat voor deze indicator geen verband is gevonden zou veroorzaakt kunnen worden doordat gemeenteraadsleden een grote invloed van het college op het bepalen van de raadsbesluiten niet als problematisch ervaren en niet zien als een overdadige bemoeienis van het college. Dit is op zich een aannemelijk oorzaak. Ervan uitgaande dat het college een goed bestuur voert en goede voorstellen doet, kan de gemeenteraad zijn controlerende taak uitvoeren zonder dat dit tot uiting komt in bemoeienis met een raadsbesluit. Mocht zich de situatie voordoen dat een college, naar het inzicht van de raad, geen goede voorstellen doet dan zou dit zichtbaar moeten zijn in de invloed die de raad heeft op het bepalen van een raadsbesluit. Afhankelijk van het functioneren van het college zou de raad grote invloed van het college op het bepalen van een raadsbesluit kunnen toestaan. Hiermee behoudt de raad zijn macht om in te grijpen, maar laat hij deze macht (nog) niet gelden.

2. Verdeling zetels binnen de gemeenteraad

Duidelijk is dat kleine partijen baat kunnen hebben bij de dualisering van het gemeentebestuur. Hiermee kunnen zij aanspraak maken op rechten en hulpbronnen waartoe ze eerder geen toegang hadden. Voor deze kleine partijen zijn deze rechten en hulpbronnen minder vanzelfsprekend dan voor grotere partijen. De vraag is echter wel of deze kleine partijen in staat zijn geweest om met hun kleine aantal zetels en met de weinige invloed die ze hebben, de raad als geheel hebben weten te motiveren, om de maatregelen in te voeren die nodig zijn om het gemeentebestuur te dualiseren.

Daarnaast staat de vraag welke rol kleine partijen, in een gemeenteraad die wordt gedomineerd door andere partijen, zichzelf toekennen. Mogelijk vinden zij het voldoende om

aanwezig te zijn in de gemeenteraad en hebben ze niet de pretentie invloed uit te oefenen op het gemeentebestuur. Het versterken van de vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende functie is met name interessant voor de grote partijen, zo kan gedacht worden. De kleinere partijen hebben toch al een marginale functie en het dualisme zal daar weinig aan veranderen.

Ook hier geldt dat een verdere analyse van het oordeel van gemeenteraadsleden met betrekking tot de verhoudingen binnen het gemeentebestuur zinvol is. De gekozen indicatoren zijn op grond van hun theoretische onderbouwing aangemerkt als indicatoren. Er is geen empirisch bewijs voorhanden die de veronderstellingen kon staven. Dit onderzoek is echter ook gebouwd op de probleemanalyse die behoorde bij de introductie van het dualistische stelsel in de Nederlands gemeenten. Daarvan kan gesteld worden dat een aantal problemen die vooraf benoemd zijn, niet hebben geleid tot een snellere introductie van het dualistische stelsel hoewel dit, op grond van de contingentietheorie, wel te verwachten viel.

Literatuur

Banens, H.M.J.H. (2000). *Koersvorming in context: het VOC-onderzoek naar de dynamiek van strategievorming*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Beetham, D. (1991). Towards a social-scientific concept of legitimacy, in: *The Legitimation of Power*. Basingstoke: Macmillan, pp. 3-41.

Blau, P.M. (1970). A formal theory of differentiation in organizations. *American sociological review*, 35: 201-218.

Bogt, H.J. ter (2005). *Management vernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden?* Rede bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in de Economische Wetenschappen. Groningen: GrafiMedia, Facilitair Bedrijf Rijksuniversiteit Groningen.

Boogers, M.J.G.J.A., A.P.M. Lucardie & G. Voerman (2006). *Lokale politieke groeperingen: belangenbehartiging, protest en lokalisme*. Tilburg/Groningen: TSPB.

Burns, T. & G.M. Stalker (1961). *The management of innovation*. London: Tavistock.

Burrell, G. & Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organisational analysis: elements of the sociology of corporate life*. Londen: Heinemaan Educational.

Christensen, M. & H. Yoshimi (2003). Public sector performance: New Public Management and contingency theory insights. *Government Auditing Review*, Vol. 10, pp. 71 – 83.

Derksen, W. (1996). *Lokaal Bestuur*. 's Gravenhage: VUGA.

Derksen, W. (2000). Dualisme in de drie gedaanten. *Bestuurskunde*, no. 2, pp. 54-61.

Denters, S.A.H. e.a. (2000). Aan het hoofd der gemeente staat ...: een onderzoek naar de werking van het formele gemeentelijke bestuursmodel ten behoeve van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. In: *Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (ed.), Dualisme en

- lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (onderzoeksbijlage), Samsom, Alphen aan den Rijn, pp. 143 - 227.
- Denters, S.A.H. en P.-J. Klok (2003). A new role for municipal councils in Dutch local democracy?, in: N. Kersting en A. Vetter (eds.), *Reforming local government in Europe. Closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen : Leske und Budrich, pp. 65 - 84.
- Dölle, A.H.M. (1980). De termen 'monisme' en 'dualisme' als karakterisering van een ideaaltypische verhouding Regering-Tweede Kamer. *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, pp. 498-501/507.
- Dölle, A.H.M. & D.J. Elzinga (2004). *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht* (3^e druk, gewijzigd). Deventer: Kluwer.
- Donaldson, L. (2001). *The contingency theory of organizations*. California: Sage.
- Dunsire, A.K. (1995). Administrative theory in the 1980s: a viewpoint. *Public administration*, Vol. 73, pp. 17 - 40.
- Elzinga, D.J. (1989). Monisme en dualisme, in: W. Derksen & A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland: inleiding in de gemeentekunde* (2^e druk, geheel herzien). Alphen aan de Rijn: H.D. Tjeenk Willink, pp. 223-232.
- Elzinga, D.J. (2000). *Dualisme en Lokale Democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Galbraith, J. R. (1973). *Designing Complex Organizations*. Reading, MA, Addison-Wesley.
- Graaf, H. van der & R. Hoppe (1996). *Beleid in politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*. Bussum: Coutinho.
- Goddard, A.R. (1997). Organizational behaviour and budget related behaviour: a comparative contingency study of three local government organizations. *The International Journal of Accounting*, Vol. 32, No. 1. pp. 79 – 97.

- Greenwood, R. (1987). Managerial strategies in local government. *Public Administration*, Vol. 65, pp. 295-312.
- Hetherington, R.W. (1991). The effects of formalization on departments of a multi-hospital system. *Journal of Management Studies*, 28(2), pp. 103 – 141.
- Haaren – Dresens, van C.B.M. (2007). Hoofdstuk X De bevoegdheid van het college van burgemeesters en wethouders, in: T.D. Cammelbeeck, H.R.B.M. Kummeling en A.J. Modderkolk (red.), *Gemeentewet Provinciewet: de tekst van de Gemeentewet en Provinciewet voorzien van commentaar* (4^e druk). Deventer: Kluwer, pp. 182 – 216.
- Hooghe, E. (2005). *De betekenis van Corporate Governance voor het MKB en de (semi-)publieke sector*. Lectorale rede. Breda, pp. 1-35.
- Jacobsen, D.I. (2006). The relationship between politics and administration: the importance of contingency factors, formal structure, demography, and time. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 19, No. 2, pp. 303–323.
- Johnsen, A. (2005). Determinants of non-mandatory performance measurement in Norwegian local government: A comparison of political, economic and sociological explanations. *Paper for the Study Group of Productivity and Quality in the Public Sector at the European Group of Public Administration (EGPA) Conference*, University of Bern, Switzerland, 31 August – 3 September, pp. 1 – 28.
- Kieser, A. & H. Kubicek (1977). *Organisation*. Berlin; New York: de Gruyter.
- Konijnenbelt, W. (1989). Rechtsregels voor het lokale bestuur, in: W. Derksen & A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland: inleiding in de gemeentekunde* (2^e druk, geheel herzien). Alphen aan de Rijn: H.D. Tjeenk Willink, pp. 47-64.
- Kummeling, H.R.B.M. (2007). Hoofdstuk V De commissies, in: T.D. Cammelbeeck, H.R.B.M. Kummeling en A.J. Modderkolk (red.), *Gemeentewet Provinciewet: de tekst van de Gemeentewet en Provinciewet voorzien van commentaar* (4^e druk). Deventer: Kluwer, pp. 101 - 122.

- Laakso, M. & R. Taagepera (1979). Effective number of parties: a measure with application to West Europe, *Comparative Political Studies*, Vol. 12, pp. 3 – 27.
- Lammers, C.J., A.A. Mijs & W.J. van Noort (2000). *Organisaties vergelijkenderwijs: ontwikkeling en relevantie van het sociologische denken over organisaties* (8^e druk). Utrecht: Het Spectrum.
- Lawrence, P.R. & J.W. Lorsch (1967). *Organization and environment: managing differentiation and integration*. Boston, MA: Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Leemhuis-Stout, J.M. (2004). Aangelegd om in vrijheid samen te werken. *Dualisering, bijsturing geboden. Rapport van de stuurgroep dualisering gemeentebestuur*. Den Haag.
- Lijphart, A.(1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *The American Political Science Review*, Vol. 91, No. 1 (Mar., 1997), pp. 1-14.
- Mayo, E. (1945). *The Social Problems of an Industrial Civilization*. Boston: Division of Research, Harvard Business School.
- Memorie van Toelichting Wet Dualisering Gemeentebestuur. *Kamerstukken II*, 2000-2001, 27 751, nr. 3.
- Meyer, M.W. (1972). Size and structure of organizations: a causal analysis. *American Sociological Review*, 37, pp. 434 - 441.
- Mijs, A.A. (1992). Een sociologische visie op de betekenis en populariteit van organisatiecultuur, in: Van der Vlist (red.), *Visies op organisatiecultuur. Een multidisciplinair perspectief*. Utrecht: Uitgeverij Lemma, pp. 38 – 56.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). De eerste klap is een daalder waard! Evaluatie eerste fase invoering Wet dualisering gemeentebestuur. *Website Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Verkregen op 11 juni 2008 via <http://www.minbzk.nl/contents/pages/4377/Dualisering1.pdf>

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Circulaire Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. Uitgave van het ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Handreiking duale begroting*. Publicatie opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de VNG en het platform finfunduaal.
- Modderkolk, A.J. (2007). Hoofdstuk XIA De bevoegdheid van de rekenkamer, in: T.D. Cammelbeeck, H.R.B.M. Kummeling en A.J. Modderkolk (red.), *Gemeentewet Provinciewet: de tekst van de Gemeentewet en Provinciewet voorzien van commentaar* (4^e druk). Deventer: Kluwer, pp. 217 - 304.
- Mokken, R.J. (1971). *A theory and procedure of scale analysis: with applications in political research*. Den Haag; Parijs: Mouton.
- Neuhauser, D. (1971). The relationship between administrative activities and hospital performance. *University of Chicago Centre for Health Administration Studies*, research series 28.
- Onderzoeksbureau Berenschot (2004). *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur: eindrapport*. Utrecht: Berenschot.
- Projectbureau Vernieuwingsimpuls en lokale democratie (2001). Handreiking Concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten. *Website Actieprogramma lokaal bestuur*. Verkregen op 11 juni 2008, via <http://actieprogrammalokaalbestuur.nl/book/export/html/2127>
- Raad voor het Openbaar Bestuur (1997). *Op de grens van monisme en dualisme*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rosema, M. (2007). Low turnout: threat to democracy or blessing in disguise?, *Electoral Studies*, Vol. 26, No. 3., pp. 613 – 623.
- Schaap, L. & A.B. Ringeling (2007). Buitenlands dualisme. Dualisering van het gemeentebestuur in Duitsland, Engeland, Italië en Nederland. *Bestuurswetenschappen*, no. 5, pp. 26-45.

- Schouw, A.G. (1996). *Bestuursstijlen van wethouders*. Den Haag: VNG
- Scott, W.R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Scott, W.R. (2003). *Organizations: rational, natural, and open systems* (5^e druk, 1^e druk 1981). Upper Saddle River, New York: Prentice Hall.
- Sijtsma, K., P. Debets & I.W. Molenaar (1990). Mokken scale analysis for polychotomous items: theory, a computer program and an empirical application. *Quality and Quantity*, Vol. 24, nr. 2, pp. 173 – 188.
- SGBO (2000). De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur, in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- SGBO (2006). *Afgetreden raadsleden: motieven en ervaring*. VNG-Uitgeverij.
- Taylor, F. W. (1947). *Scientific Management*. New York: Harper & Brothers.
- Tops, P.W. (1993). Monisme en dualisme: het 'primaat van de raad' nader bekeken, in: S.A.H. Denters & H. van der Kolk (red.), *Leden van de raad, ... Hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap?* Delft: Erubon.
- Voerman, G. (1996). 'De ledentallen van politieke partijen, 1945-1995', in: *Jaarboek 1995 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen, pp. 192-206.
- Voerman, G., & Boogers, M.J.G.J.A. (2006). *Rekrutering door politieke partijen bij gemeenteraadsverkiezingen: problemen en perspectieven*. Groningen/Tilburg: DNPP/TSPB.
- Woodward, J. (1958). *Management and Technology*. Londen: HSMO.

Bijlagenboek

Bijlage 1 Enquêtevraag structuurmaatregelen.....	I
Bijlage 2 Analyse invulgegevens structuurmaatregelen.....	II
Bijlage 3 Mokkenschaaanalyses.....	IV
Bijlage 4 Aanvulling ontbrekende gegevens.....	V
Bijlage 5 Normaliteitstoetsen variabelen.....	VI

Bijlage 1 Enquêtevraag structuurmaatregelen

INVOERING FORMELE REGELS EN HERVORMINGSACTIVITEITEN

- 7 De wat dualisering brengt verschillende regelingen met zich mee. Wij willen graag van u weten hoe ver uw gemeente is met de invoering onderstaande regelingen:
A: regeling is ingevoerd, namelijk per (gelieve ook datum in te vullen)
B: regeling is in procedure
C: regeling nog niet in procedure.

	A Ingevoerd: maand-jaar	B In procedure	C Procedure niet nog bezig
Oprichting van een onafhankelijke rekenkamer of rekenkamerfunctie (alleen of in samenwerking met andere gemeenten)	□□-□□	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verschuiving van de programmabegroting	□□-□□	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Benoeming van de (eerste) griffier	□□-□□	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verschuiving van het burgerjaarsverslag	□□-□□	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vaststelling van reglement van orde (nadere regels initiatiefrecht, recht van amendement, vragenrecht)	□□-□□	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verordening/reglement van orde inzake raadscommissies (wijziging)	□□-□□	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gedragscode raadsleden	□□-□□	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gedragscode wethouders	□□-□□	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gedragscode burgemeester	□□-□□	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verordening op de ambtelijke bijstand (incl. fractieondersteuning)	□□-□□	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verordening inzake de uitgangspunten van het financiële beleid (art. 212)	□□-□□	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verordening inzake externe controle op het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie (art. 213)	□□-□□	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Bijlage 2 Analyse invulgegevens structuurmaatregelen

Bij het invullen van de vragenlijst werd door een deel van de griffiers alleen een jaartal ingevuld bij de vraag wanneer (maand-jaar) een maatregel was ingevoerd. Geanalyseerd is of er significante verschillen bestaan tussen deze twee. Mogelijk hadden gemeenten waar een griffier alleen een jaartal invult eerder begonnen met het proces van dualisering waardoor de datum moeilijker te achterhalen is voor de griffier. Dit zou betekenen dat de gegevens die gebruikt worden (maand-jaar) voor de analyse een verkeerd beeld geven van de werkelijkheid. Om dit te analyseren zijn alle gegevens van maand-jaar omgezet in een jaar-waarde. Dit is zo gedaan dat elke maand die valt tussen januari jaar x tot december jaar x de waarde x krijgt. Vervolgens zijn van beide gegevens de gemiddelde waarden berekend (zie tabel 1). Vervolgens is geanalyseerd of deze gemiddelden significant verschillen (tabel 2). Dit bleek alleen zo te zijn voor de invoering van de gedragscodes voor wethouders en burgemeester.

Tabel 1: Gemiddelden maand-jaar en jaar

Maatregel	Gem. maand-jaar	N	Gem. jaar	N
Rekenkamer	2004,98	91	2004,5	12
Programmabegroting	2003,50	74	2003,67	15
Benoeming griffier	2002,45	92	2002,55	11
Burgerjaarverslag	2003,35	78	2003,56	16
Reglement van orde raad	2002,77	83	2002,63	16
Reglement van orde raadscommissies	2002,87	77	2002,81	16
Gedragscode raadsleden	2003,44	73	2002,93	15
Gedragscode wethouders	2003,46	69	2002,88	17
Gedragscode burgemeester	2003,45	67	2002,73	15
Verordening ambtelijke bijstand	2003,23	80	2002,63	16
Verordening financieel beleid	2003,49	82	2003,38	16
Verordening externe controle	2003,54	83	2003,47	17
Verordening periodiek onderzoek	2003,59	82	2003,65	17

Tabel 2: Verschillen tussen gemiddelden

Maatregel	t	df	Sign. (tweezijdig)	Gem. verschil
Rekenkamer	-0,804	11	0,440	-0,48
Programmabegroting	0,462	14	0,651	0,17
Benoeming griffier	0,353	10	0,731	0,10
Burgerjaarsverslag	0,635	15	0,535	0,22
Reglement van orde raad	-0,378	15	0,711	-0,15
Reglement van orde raadscommissies	-0,140	15	0,890	-0,06
Gedragscode raadsleden	-1,168	14	0,115	-0,50
Gedragscode wethouders	-2,158	16	0,046	-0,58
Gedragscode burgemeester	-2,517	14	0,025	-0,71
Verordening ambtelijke bijstand	-2,092	15	0,054	-0,60
Verordening financieel beleid	-0,441	15	0,665	-0,11
Verordening externe controle	-0,276	16	0,786	-0,07
Verordening periodiek onderzoek	0,187	16	0,854	0,06

Bijlage 3 Mokkenschaaanalyses

Met behulp van M.S.P. 5.0 zijn er meerdere Mokkenschaaanalyses uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn te vinden in onderstaande tabel. Met een waarde van 1 of 0 is aangegeven of de betreffende maatregel in de analyse is meegenomen (1) of niet (0). H is de schaalwaarde en Rho meet de interne consistentie van de schaal. Vetgedrukt is aangegeven welke waarde als beste voor de betreffende variant is geselecteerd. Deze schalen zijn gekozen voor de verdere analyse in het onderzoek.

Tabel 1: Resultaten Mokkenschaaanalyse

1	2	3	4	5	6	7	8		N	H	Rho
Basisvariant											
1	1	1	1	1	1	1	1		49	0.34	0.75
0	1	1	1	1	1	1	1		50	0.35	0.76
0	1	1	1	1	1	1	0		51	0.38	0.76
0	1	1	1	1	0	1	0		59	0.43	0.77
0	1	1	1	0	0	1	0		60	0.47	0.76
Invoeringstermijnvariant											
1	1	1	1	1	1	1	1		49	0.36	0.74
1	1	1	1	1	0	1	1		56	0.44	0.78
1	0	1	1	1	0	1	1		65	0.44	0.75
1	0	1	1	0	0	1	1		66	0.45	0.71
1	0	1	1	0	0	1	0		67	0.48	0.70
Dichotome variant											
1	0	1	1	1	1	1	1		62	0.30	0.60
1	0	1	1	1	0	1	1		70	0.39	0.63
0	0	1	1	1	0	1	1		71	0.42	0.61
0	0	1	1	1	0	1	0		72	0.53	0.64

1. Rekenkamer
2. Programmabegroting
3. Benoeming griffier
4. Burgerjaarverslag
5. Reglement van orde raad
6. Gedraagscode raadsleden

Bijlage 4 Aanvulling ontbrekende gegevens

Voor een aantal gemeenten geldt dat griffiers niet hebben ingevuld in welk maand-jaar een structuurmaatregel is ingevoerd. Voor gemeenten waarvan voor een complete schaal slechts 1 of 2 gegevens missen, is onderzocht of deze gegevens nog via andere bronnen zijn te achterhalen, zodat de N voor de uiteindelijke analyse hoger zou zijn. In onderstaand overzicht is inzichtelijk gemaakt welke items zijn toegevoegd. De bronnen voor deze data zijn: burgerjaarverslagen, verwijzingen in burgerjaarverslagen, verordeningen, notulen van de raadsvergadering, melding op website of een reglement van orde. Al deze zaken zijn te vinden via de website van de betreffende gemeente.

Tabel 1: handmatige invoer structuurmaatregelen

Gemeente	Toegevoegd	Waarde
Anna Paulowna	Versijning burgerjaarverslag	5
	Verordening ambtelijke bijstand	9
Bernisse	Verordening ambtelijke bijstand	9
Bronckhorst	Verordening inzake externe controle financieel beheer	9
Capelle aan den IJssel	Verordening inzake externe controle financieel beheer	8
Kerkrade	Versijning burgerjaarverslag	5
Leusden	Verordening ambtelijke bijstand	9
Niedorp	Verordening ambtelijke bijstand	9
Tubbergen	Verordening ambtelijke bijstand	3
Voorschoten	Vaststelling reglement van orde raad	1
	Verordening ambtelijke bijstand	5
Woerden	Verordening ambtelijke bijstand	5
	Verordening inzake externe controle financieel beheer	6

Bijlage 5 Normaliteitstoetsen variabelen

De gebruikte variabelen zijn gecontroleerd of ze voldoen aan de theoretische normaalverdeling. Dit is gedaan met behulp van de waarde van Kolmogorov-Smirnov Z. De veronderstelling voor veel analysemethodes is dat een variabele normaalverdeeld is. Een normaalverdeling toont aan dat de waarden van de respondenten op de variabelen variëren. Gebleken is dat alleen gemeentegrootte niet normaalverdeeld is. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door het grote aantal relatief kleine gemeenten en het kleine aantal relatief grote gemeenten.

Tabel 1: Normaliteitstoetsen

Variabele	Kolmogorov-Smirnov Z	Sign. (2-zijdig)	Gem.	s.d.	N
Dualisering	0,667	.766	27,3	8,9	73
Opkomst	1,04	0,229	20,0	5,4	102
Fractie lokaal onafhankelijk	0,972	0,302	24,3	17,3	102
Invloed college	1,020	0,250	57,3	8,4	109
Verdeling zetels	0,989	0,282	6,8	2,3	101
Grootte	2,095	0,000	34402,6	31654,1	109