



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Gedualiseerde verhoudingen

Kasbergen, P.; Roos, R.

### Citation

Kasbergen, P., & Roos, R. (2003). Gedualiseerde verhoudingen. *Bestuurskundige Berichten*, 18(4), 14-16.  
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211111>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211111>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Gedualiseerde verhoudingen

Per 7 maart 2002 is het dualistische model voor gemeentebestuur ingevoerd. Dit gebeurde naar aanleiding van het rapport-Elzinga: 'Dualisme en lokale democratie'. De staatscommissie-Elzinga heeft onderzocht welke verbeteringen in het functioneren van het gemeentebestuur aangebracht konden worden. Dualisering van het gemeentebestuur heeft onder andere veranderingen in de verhouding tussen topambtenaren en gemeenteraadsleden van de gemeente teweeggebracht. Het onderstaande artikel is een bewerking van het propedeusewerkstuk van student bestuurskunde Richard Roos waarin hij onderzoekt hoe die verhoudingen zijn veranderd.

Om de verhouding en veranderingen tussen raadsleden en topambtenaren te kunnen benoemen is vooral gebruik gemaakt van het boek *Leadership at the Apex* van P.E. Mouritzen en J.H. Svava. Topambtenaren definieer ik in dit stuk als directeuren van verschillende diensten binnen het ambtelijke apparaat van een gemeente. Mouritzen en Svava onderscheiden vier modellen voor verhoudingen tussen raadsleden en topambtenaren. In het eerste model - het gescheiden rollen model - zijn functie en werkveld van ambtenaar en raadslid strikt gescheiden en is de ambtenarij ondergeschikt aan de raad. De politiek bemoeit zich totaal niet met de uitvoering en de ambtenaren doen strikt wat hen is opgedragen. Bezwaar tegen dit model is dat de raad en ambtenarij elkaar niet kunnen steunen in dit model en ze elkaar in de praktijk altijd op enige manier zullen beïnvloeden.<sup>1</sup> In het tweede model - het autonome ambtenaar model - wordt er uitgegaan van politici die zich niet met de ambtelijke uitvoering bemoeien, maar de ondergeschiktheid van ambtenaren wordt in twijfel getrokken. Ambtenaren kunnen zich zover buiten het bereik van de politiek begeven, zodat ze niet te controleren zijn voor de politici. De ambtenaren kunnen dat omdat ze een (te) grote voorsprong in gespecialiseerde kennis en ervaring hebben op raadsleden.<sup>2</sup> In het derde model - het responsieve ambtenaar model - wordt ervan uitgegaan dat ambtenaren in principe ondergeschikt zijn aan de raad maar wel politiek meedenken. Enerzijds bemoeien politici

zich ook direct met de uitvoering en vervullen daarmee een ambtelijke rol, anderzijds geven ambtenaren ook politiek getinte feedback aan de regerende politici.<sup>3</sup> Tenslotte is er in het vierde model - het overlappende rollen model - sprake van wederzijdse invloed tussen raadsleden en ambtenaren. Beide komen op wederzijds terrein. Enerzijds is de ambtenaar betrokken bij

"Ambtenaren en raadsleden hebben elkaar nodig en zijn op gelijk niveau afhankelijker van elkaar"

bepaalde politieke keuzes, anderzijds worden sommige detailkeuzes soms op het politieke vlak gemaakt. Ambtenaren en raadsleden hebben elkaar nodig en zijn op gelijk niveau afhankelijk van elkaar. Op een dergelijke manier gaan ze dan ook met elkaar om.<sup>4</sup> Door de verhouding tussen raadsleden en topambtenaren voor en na de dualisering van het gemeentebestuur te beschrijven kan geconstateerd worden of en hoe de verhouding is veranderd.

Wat betreft de onderdelen van het rapport-Elzinga die voor de verhoudingen tussen raad en topambtenaren van belang zijn.

Hiervoor geldt allereerst dat de bestuurstaken in het dualistische stelsel zoveel mogelijk geconcentreerd worden rond het college van B en W. Hiertoe is de grondwet gewijzigd, de algemene autonome bestuursbevoegdheid verschuift van raad naar college<sup>5</sup>, de raad verliest haar bestuurlijk primaat.<sup>6</sup> De commissie-Elzinga ziet het als noodzakelijk dat politiek en ambtenaren zich wezenlijk heroriënteren. Het ambtelijke apparaat gaat zich meer dan voorheen richten op de ondersteuning van het college.<sup>7</sup> De verantwoordelijkheid voor een adequate ambtelijke ondersteuning komt bij de burgemeester te liggen.<sup>8</sup> Vóór de invoering van het dualistische stelsel gaven ambtenaren duidelijk inhoudelijke ondersteuning aan de fracties. Raadsleden maakten hier echter weinig gebruik van.<sup>9</sup> In de nieuwe situatie heeft ieder raadslid een wettelijk recht op ambtelijke bijstand. Aan deze verplichte ambtelijke ondersteuning wordt voldaan door het aanstellen van een raadsgriffie. Met het aanstellen van een griffie vervalt de ondersteunende taak van de gemeentesecretaris wat betreft de raad. Echter, "betreft het verzoeken om feitelijke informatie of om gespecialiseerde assistentie, dan moet de griffier een beroep op de 'gewone' ambtelijke organisatie kunnen doen".<sup>10</sup>

Om te kunnen onderzoeken of de verhouding tussen raadsleden en topambtenaren is veranderd door de dualisering is eerst de situatie in de gemeente Leiden onderzocht. Dit is gebeurd door middel van een interview met dhr. W. van der Hoeven. Van der Hoeven was tot en met 1 januari 2003 de hoogste ambtenaar van de dienst Bouwen en Wonen van de gemeente Leiden. In die hoedanigheid heeft hij de situatie vóór en ná de invoering van het dualistische stelsel van nabij meegemaakt.

Als onderdeel van de dualisering is in Leiden in de raadsvergadering van maandag 17 februari 2003 de Verordening Ambtelijke Bijstand en Fractie-ondersteuning aangenomen. Hierin wordt de ambtelijke bijstand voor raadsleden uitgewerkt. In het geval van het verstrekken van feitelijke informatie

geldt dat de raadsleden zich nog altijd rechtstreeks tot ambtenaren kunnen wenden. Ook mag de ontwerper van een raadsvoorstel te allen tijde feitelijke informatie verstrekken aan de raad en de raadsleden. In alle andere gevallen moeten raadsleden zich eerst aan de griffie richten bij een verzoek om feitelijke ambtelijke bijstand. Wanneer de griffie niet aan het gevraagde kan voldoen richt zij zich tot de gemeentesecretaris en wanneer er geen

"De contacten tussen raadsleden en topambtenaren waren al zeer beperkt maar worden nu minimaal"

sprake is van belemmering dan draagt de gemeentesecretaris zorg voor het verlenen van de gevraagde bijstand. De gemeentesecretaris verwijst dan door naar de directeur, naar de door de directeur aangewezen ambtenaar of naar de bestuursadviseur. Medewerkers van de ambtelijke organisatie mogen slechts na toestemming van hun leidinggevende andere dan feitelijke informatie verlenen.<sup>11</sup>

In het interview met dhr. van der Hoeven kwamen de volgende zaken naar voren. Met de invoering van het dualistische stelsel is de raad op grotere afstand van de organisatie gekomen. Was de raad voorheen het hoogste gezagsorgaan van de bestuurlijke organisatie, nu is dat het college geworden. Dit betekent voor de topambtenaren dat zij volledig door het college worden gestuurd. Daar waar dat vroeger - indirect - ook door de raad gebeurde. In de nieuwe situatie stelt de raad enkel de kaders. Het college maakt er beleid van en voert het uit, dat is de formele situatie en zo functioneert het ook wat betreft de ambtelijke organisatie. De raadsleden zijn nu, na invoering van de dualisering, in de eerste plaats op de griffie aangewezen, en pas in latere instantie eventueel nog

op de ambtenarij. Meer nog dan voorheen wordt de wethouder de bestuurder en de ambtenaar zijn assistent. De contacten tussen raadsleden en topambtenaren waren al zeer beperkt maar worden nu minimaal. De topambtenaars is ook alleen geïnteresseerd in de wethouder, die stelt hem immers aan en ontslaat hem eventueel. Voor de topambtenaar is er weinig veranderd. Hij is hoogstens wat eenzijdiger op de wethouder gericht. Daar waar de topambtenaar in het verleden op de raad was gericht, was dat altijd via de wethouder. In de contacten tussen raadslid en ambtenaar vormt de griffie voortaan een extra schakel. De bestuursmedewerkers van de commissie onderhandelen met de griffie over de agendapunten en dergelijke, behalve dat loopt ook de informatieaanvraag van raadsleden via hen. De directe relatie die voorheen bestond is daarmee teruggedrongen tot enkel de vragen naar feitelijke informatie. De contacten die er zijn, zijn te verdelen in twee categorieën. De eerste is de directe informatieaanvraag door raadsleden, dit kwam uiterst incidenteel voor. Dit geldt voor zowel voor als na de invoering van het dualistische stelsel. De tweede mogelijkheid is contact via de commissie, waarbij de topambtenaar als ambtelijk adviseur de wethouder bijstaat. De ambtenaar gaat dan over het inhoudelijke deel van de vragen die worden gesteld. De mate van participatie van de ambtenaar is overigens sterk afhankelijk van de wethouder. In de oude situatie was er nog wel sprake van dat de topambtenaren uitgebreid uitleg moesten geven bij stukken die over de bedrijfsvoering van de ambtelijke organisatie gingen. In de nieuwe situatie is dit sterk beperkt, omdat de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering grotendeels naar de wethouder is verschoven. Een enkele keer komt het voor dat op ingewikkelde onderwerpen de ambtenaren zelf een toelichting geven in de vorm van een presentatie.

Concluderend kan worden gesteld dat in de formele verhouding tussen topambtenaar en raadslid, het raadslid nog verder op afstand is komen

te staan. De raadsleden krijgen hun informatie in de nieuwe situatie in eerste instantie van de griffie en krijgen op die manier nog minder met de topambtenaren te maken. Voor de topambtenaren is er weinig veranderd, zij zijn hoogstens nog meer op hun wethouder gericht dan voor de invoering van de dualisering. Eén van de weinig concrete verschillen is dat in de oude situatie de topambtenaren nogal eens uitgebreid uitleg moesten geven over stukken met betrekking tot de bedrijfsvoering van de ambtelijke organisatie. Daar de verantwoordelijkheid hiervoor na de invoering van de dualisering grotendeels naar de wethouder is verschoven komt dit nu niet meer voor.

De verhouding tussen raadsleden en topambtenaren, zowel vóór als ná de invoering van de dualisering, laat zich het best omschrijven door het gescheiden rollen model van Mouritzen en Svava. De eerste twee kenmerken van het gescheiden rollen model zijn ondergeschiktheid en scheiding van ambtenaren en politici. Er was altijd al sprake van strikte scheiding tussen raadsleden en topambtenaren, waarbij de topambtenaren hiërarchisch duidelijk ondergeschikt waren. Dat is sinds de invoering van de dualisering alleen maar versterkt. De topambtenaar heeft nauwelijks contact met raadsleden en is van mening dat hij boven alles is ingehuurd om de dingen te doen die de wethouder of de raad (via de wethouder) hem opdraagt. De topambtenaar richt zich op de feiten en laat de discussie over waarden geheel aan raad en wethouders. Wanneer de topambtenaren aan het woord zijn in de richting van de raadsleden gaat het dan ook puur om inhoudelijke kwesties. De politieke overtuiging van de topambtenaar is niet aan de orde en doet in het geheel niet ter zake.

Tot zover de Leidse situatie, wanneer het gaat over de vraag of deze resultaten ook naar andere middelgrote steden in Nederland kunnen worden vertaald, dan springt er één kenmerk uit: de typisch Leidse portefeuillecultuur. Het bestuur is hier minder collegiaal dan elders en dat heeft als resultaat dat de wethouders

## Het districtenstelsel in de recycling

sterker gehecht zijn aan de inhoud van hun portefeuille. Hierdoor komen raadsleden minder snel, dan elders, aan hun kaderstellende taak toe en ook is het niet ondenkbaar dat de raadsleden minder ambtelijke bijstand vragen, juist vanwege de genoemde cultuur onder de wethouders. Dit alles heeft echter op zichzelf niets met dualisme te maken, het is voornamelijk Leids. Wat betreft de vergroting van de verwijdering tussen topambtenaren en raadsleden als gevolg van de formele structuurwijziging in de gemeente geldt mijns inziens wel dat deze vertaald kan worden naar andere middelgrote gemeenten in Nederland. Dit is eenvoudigweg een gevolg van de invoering van de concrete, wettelijk vastgelegde, gedualiseerde structuren.

Peter Kasbergen &  
Richard Roos

Dit artikel is een bewerking door Peter Kasbergen van het propeusewerkstuk van Richard Roos. De redactie van de BB dankt Richard voor zijn toestemming hiervoor.

### Noten

<sup>1</sup> Mouritzen, P.E. en Svava, J.H., *Leadership at the Apex*, eerste druk, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2002: 31-33

<sup>2</sup> Mouritzen en Svava, 2002: 35-36

<sup>3</sup> Mouritzen en Svava, 2002: 36-39

<sup>4</sup> Mouritzen en Svava, 2002: 38-42

<sup>5</sup> Stroosnijder, I., *De gemeente vernieuwt, Dualisme en lokale democratie: verkorte uitgave rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, eerste druk, Alphen aan den Rijn, Samsom, 2001: 15-16

<sup>6</sup> Stroosnijder 2000: 137

<sup>7</sup> Stroosnijder, 2000: 45

<sup>8</sup> Stroosnijder, 2000: 38

<sup>9</sup> Stroosnijder, 2000: 74

<sup>10</sup> De Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur: wat verandert er en wanneer?*

, eerste druk, Den Haag, VNG Uitgeverij, 2001:44

<sup>11</sup> Verordening Ambtelijke Bijstand en fractieondersteuning: gemeentelijke stukken, nr.: 03.0006, dienst BD

Gemeente Leiden, 2003.

Het hoge percentage mannen in het kabinet Balkenende-I bracht afgelopen jaar een groot aantal vrouwen in het geweer. We leken inderdaad even terug in de jaren vijftig, toen het strakke mannelijke regeringszwart slechts werd geaccentueerd door de mantelpakjes van Marga Klompé. Pleidooien voor meer vrouwen in de politiek waren in de jaren zeventig vooral een zaak van links, maar nu waren het voornamelijk de rechtse vrouwen die, met Neelie Kroes voorop, vonden dat dit echt niet kon. De linkse partijen deden het dan ook nog steeds prima, qua vrouwen. De daling van het aandeel vrouwen in de Tweede Kamer kwam door de VVD en vooral door de LPF, die praktisch alleen mannen op de lijst had. De vrouwenlobby van 2003 had succes: Balkenende-II zit weer goed in de damesbewindslieden.

Helaas zijn bij de vorming van het kabinet een paar andere zaken, die ook van belang zijn voor vrouwen over het hoofd gezien. Ik zal het hier niet hebben over het emancipatiebeleid dat onder Balkenende-I al een farce was geworden. Onder Balkenende-II valt emancipatie en gezinsbeleid onder CDA-minister De Geus, die waarschijnlijk noch aan het één noch aan het ander iets zal doen.

Ook het aandeel van vrouwen in de politiek zou op termijn toch nog kunnen dalen als de voornemens van het kabinet, met het door D66 nu voor de zoveelste keer gereanimeerde plan om over te gaan op een districtenstelsel, worden gerealiseerd. Districtenstelsels pakken negatief uit voor de kansen van vrouwen en minderheden. Dat komt niet omdat kiezers nu een keer liever op blanke mannen stemmen, maar omdat ook in districtenstelsels kiezers stemmen op kandidaten van partijen die worden geselecteerd door plaatselijke afdelingen. Die selectiecommissies nemen liefst een blanke man, met een degelijk gezin achter zich. Vrouwen, homoseksuelen en kandidaten uit etnische minderheden worden - vaak ten onrechte - gezien als minder kansrijk. In Italië, dat een aantal jaren geleden van een proportioneel op een districtenstelsel overging, is het aandeel vrouwen in de politiek aanzienlijk gedaald.

Waarom dan toch een districtenstelsel? Die wens kwam in de Nederlandse politiek op in de jaren

zestig: het was een belangrijk programmapunt van D66 en had toen ook aanhang binnen PvdA. In de Nederlandse politicologie golden het Amerikaanse en het Engelse politieke systeem in die jaren als het neusje van de zalm, omdat het politieke debatten zo fijn polariseerde. De meerderheidstelsels in beide landen bieden de kiezer steeds maar een beperkte keus. Wie de meeste stemmen haalt in een district wint, waardoor een geforceerde

“selectiecommissies nemen liefst een blanke man, met een degelijk gezin achter zich”

meerderheid ontstaat die kleine partijen vanzelf uitschakelt. In een proportioneel stelsel is kiezen ingewikkelder, omdat meerderheden niet vóór maar ná de verkiezingen gemaakt worden en er veel mogelijkheden zijn voor coalitievorming. Voor Angelsaksische onderzoekers sprak vanzelf dat het eigen systeem superieur was en Nederlandse politicologen van het eerste uur, zoals Daudt en Van Thijn in de PvdA en Gruijters in D66 vonden

dat ook. De opkomst van eigen verkiezingsonderzoek in Europa bracht meer waardering voor politieke stelsels waarin de kiezers uit meer dan twee kleuren kunnen kiezen en waarin ook minderheden, van welke soort dan ook, een stem hebben.

Het districtenstelsel maakte jarenlang weinig kans in Nederland, omdat zowel het CDA als de VVD tegen waren. In 1989 kwam er echter een gouden kans. Het CDA dumpte na acht jaar regerende VVD en stapte over op de PvdA als coalitiepartner. D66 deed mee aan de coalitiebesprekingen, maar werd in de steek gelaten door de PvdA en bleef buiten het kabinet. Fractie leider Van Mierlo buitte de schuldgevoelens van beide regeringspartijen uit door in het debat over de Regeringsverklaring te eisen dat er een serieuze studie naar politieke en bestuurlijke vernieuwing zou komen. Het resultaat daarvan werd de commissie-Deetman<sup>1</sup>: bestaande uit de fractievoorzitters van alle partijen. Die stelde een lijst op van knelpunten in het politieke en bestuurlijke apparaat, waarna vervolgcmissies op deelgebieden aan de slag gingen.

De commissie-De Koning<sup>2</sup> zou kijken hoe het kiesstelsel zo verbeterd kon worden, dat kiezers zich meer betrokken zouden voelen bij de politiek. De Leidse hoogleraar R. Andeweg werd aangesteld als deskundige, maar helaas bleek uit de vele cijfertjes die hij aanhaalde dat een districtenstelsel helemaal geen verbetering opleverde<sup>3</sup>. Daarin haakt een groot deel van de kiezers, met name de aanhangers van minderheidsvoorkeuren uiteraard, helemaal af, omdat ze in een district wonen waar altijd dezelfde partij wint. Veel mensen voelen zich dus helemaal niet vertegenwoordigd. Dit soort effecten zijn minder als wordt gekozen voor grote districten met meerdere kandidaten, maar daardoor verdwijnt ook de helderheid die juist beoogd werd. D66 week uit naar het Duitse model: de helft proportioneel en de helft via districten. Dat combineert echter de nadelen van beide systemen: maximale onduidelijkheid, toch vertekening van kiezersvoorkeuren en de kiezers voelen zich echt niet meer betrokken.

De commissie-De Koning adviseerde aan de Tweede Kamer om

het kiesstelsel te laten zoals het was. Daar werd ze echter met hoon overladen: vooral de woordvoerders van D66 en PvdA weigerden te geloven

“Lastige politicologen die steeds maar aan kwamen draven met vervelende onderzoeksgegevens werden op stal gelaten ...”

dat politicologisch onderzoek uit wees dat het Nederlandse stelsel eigenlijk zo gek nog niet was. Professor Andeweg werd terug gestuurd om zijn huiswerk nog eens over te maken, maar hij kwam enige maanden later toch terug met dezelfde boodschap. De Tweede Kamer reageerde deze keer wat former: zowel VVD als CDA meldden dat ze D66 alle ruimte hadden geboden, maar toch echt vonden dat dit geen goed voorstel was en daarmee was het even van de baan.

In 1994 keerden de kansen weer: D66 kreeg een sleutelrol in het eerste paarse kabinet en zette het districtenstelsel opnieuw op de beleidsagenda. De PvdA zou er ook voor zijn en de VVD zou misschien niet tegen zijn en D66-staatssecretaris Kohnstamm bij Binnenlandse Zaken zou het voorstel nu concreet maken. Lastige politicologen die steeds maar aan kwamen draven met vervelende onderzoeksgegevens werden op stal gelaten en Kohnstamm vond een aantal staatsrechtgeleerden, niet gehinderd door kennis van het nationale en het internationale kiezersonderzoek, die verklaarden dat een districtenstelsel juist een heel goed idee was<sup>4</sup>. De zege leek binnen handbereik.

Op dat moment kwam echter een lobby op gang van vrouwen uit verschillende partijen die wezen op de negatieve effecten van districtenstelsels voor de kansen van vrouwen. Zij vonden gehoor bij minister Dijkstal van

Binnenlandse Zaken, toch al geen voorstander van de plannen van zijn staatssecretaris, die een zogenaamde Emancipatie Effect Rapportage liet maken. Aangezien er intussen een behoorlijke hoeveelheid vergelijkend onderzoek was, waaruit overduidelijk bleek dat proportionele stelsels gunstiger uitpakken voor zowel vrouwen als minderheden, was de conclusie van die rapportage geen verrassing.

Het voorstel leed in 1996 opnieuw schipbreuk in de Tweede Kamer<sup>5</sup>. Nu trok de PvdA, bij monde van voormalig Leids politicologie student Rehwinkel, de steun aan het voorstel in. Als het slecht was voor vrouwen, dan kon men niet akkoord gaan. De D66-woordvoerder was furieus over deze dolksteek in de rug van de sociaal-democraten en staatssecretaris Kohnstamm kondigde aan dat hij er opnieuw een studiecmissie op zou zetten<sup>6</sup>.

Zeven jaar later staat het Duitse stelsel opnieuw op de agenda van het kabinet: De Graaf maakt een voorstel. Ik ga weer op zoek naar een vrouwenlobby. Gezellig voor de lange winteravonden.

Dr. Jantine Oldersma

### Noten

<sup>1</sup> Commissie Deetman, *bijzondere commissie voor Vraagpunten Staatskundige, Bestuurlijke en Staatsrechtelijke Vernieuwing* (Tweede Kamer der Staten-Generaal), van 6 februari 1990 tot 1993

<sup>2</sup> Commissie De Koning, *externe commissie Tweede Kamer inzake kiesstelsel, kabinetsformatie en Eerste Kamer* (Tweede Kamer der Staten-Generaal), van 27 januari 1992 tot 1993

<sup>3</sup> H. van Gunsteren & R. Andeweg, *Het grote ongenoegen, Over de kloof tussen burgers en politiek*, Aremit Uitgeverij, Haarlem 1994

<sup>4</sup> J.A. van Schagen, *De Tweede Kamer der Staten-Generaal, een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1994

<sup>5</sup> T. K. 1996-1997, 21427, nr. 158, p.39

<sup>6</sup> J.A. Schagen, H.R.B.M. Kummeling, *Proeve van een nieuw Kiesstelsel*, Tjeenk Willink, Deventer, 1998