

Effecten van de Wet Dualisering Gemeentebestuur op de rolopvattingen van Nederlandse gemeenteraadsleden

Merel de Groot, Bas Denters en Pieter-Jan Klok

SAMENVATTING VAN

De Groot, M., Denters, B., & Klok, P.J. (2010). Strengthening the Councillor as a Representative and Scrutiniser: The Effects of Institutional Change on Councillors' Role Orientations in the Netherlands. *Local Government Studies*, 36, (3): 401-423.

In 2002 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in Nederland de Wet Dualisering Gemeentebestuur (WDG) geïntroduceerd. Hoofddoel van deze institutionele hervorming was het ontvlechten van de posities en de verantwoordelijkheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (B&W). Door deze zogenaamde dualisering beoogde de wetgever enerzijds dat raadsleden beter in staat zouden zijn B&W te controleren en anderzijds dat zij meer tijd en ruimte zouden krijgen om responsief te zijn ten aanzien van de burgerij. Hiertoe werd een structuurhervorming doorgevoerd die zou moeten leiden tot een verandering van de rolopvattingen en het rolgedrag van raadsleden (voor een uitgebreidere probleemanalyse en beschrijving van de doelen zie het artikel). Gelijktijdig met de structuurhervorming werd ook een activiteitenprogramma uitgevoerd: de Vernieuwingsimpuls. De Vernieuwingsimpuls was gericht op *resocialisatie* van raadsleden: het informeren

en scholen van raadsleden om hen vertrouwd te maken met de nieuwe wet en de beoogde nieuwe verhoudingen. In het kader van de Vernieuwingsimpuls werd ook een 'Profielschets voor fractie, raadslid en wethouder in een dualistisch bestel' verspreid om lokale politieke partijen te stimuleren om in de *selectie* van de raadsleden en wethouders ook rekening te houden met de nieuwe verhoudingen.

De eerste onderzoeksvraag die in het artikel gesteld wordt is: hebben deze institutionele hervormingen en de Vernieuwingsimpuls inderdaad geleid tot een verandering in de relevante rolopvattingen van raadsleden? De literatuur is sceptisch over de effectiviteit van institutionele hervormingen (zie onder meer: Scharpf, 1986; Putnam *et al.*, 1993). Als er al effecten zijn, dan doen ze zich vooral voor op de langere termijn (Scharpf, 1986: 187). De tweede vraag die in het artikel centraal staat is: kunnen eventuele veranderingen in de rolopvattingen verklaard worden aan

de hand van 1) socialisatie- en 2) selectieprocessen van raadsleden? Het belang van het socialisatie- en selectiemechanisme is door verschillende onderzoekers beschreven.

Socialisatie richt zich op *persoonlijke verandering*: mensen in een organisatie passen hun opvattingen en gedrag min of meer geleidelijk aan als omstandigheden (bijvoorbeeld de institutionele kaders en verwachtingen) veranderen. Socialisatieprocessen verlopen trager als mensen meer jaren binnen een organisatie actief zijn. Daarom verwachten we dat raadsleden die gesocialiseerd zijn onder de regels en de politieke cultuur van het monisme (met een geschiedenis van 150 jaar) en die ruime ervaring hebben met het oude institutionele regime minder ontvankelijk zijn voor een verandering van hun rolopvattingen conform de doelstellingen van de WDG dan hun minder ervaren collega's.

Selectie gaat over een *personele verandering* (veranderingen in de samenstelling van de raad) door een selectieve uitstroom (exit) en rekrutering van raadsleden. In de context van het gemeentebestuur speelt selectie een grote rol bij raadsverkiezingen: wie blijft, wie gaat, en wie komt erbij. De verwachting is dat raadsleden die zich goed kunnen vinden in de doelstellingen van de WDG en die beschikken over in de nieuwe verhoudingen benodigde competenties zich eerder kandidaat stellen en eerder worden geselecteerd dan andere raadsleden.

Voor het beantwoorden van onze onderzoeksvragen en het toetsen van deze ver-

wachtingen is gebruikgemaakt van raadsledenonderzoeken uit 1999 en 2007. In 1999 is een raadsledenonderzoek gehouden onder raadsleden uit 150 gemeenten, in 2007 zijn raadsleden uit diezelfde gemeenten opnieuw benaderd.

De eerste onderzoeksvraag – over de verandering van rolopvattingen – beantwoorden we door de rolopvattingen van raadsleden in 1999 te vergelijken met die van raadsleden in 2007. De verwachting is dat, onder invloed van de WDG, raadsleden democratische controle en responsiviteit ten aanzien van de burgerij belangrijker zijn gaan vinden. Het resultaat van ons onderzoek is dat vooral het belang dat raadsleden hechten aan controleactiviteiten sterk is toegenomen. In dit opzicht zijn er aanwijzingen dat de WDG wel degelijk effect heeft gehad. Dit spreekt negatieve verwachtingen over het effect van institutionele veranderingen tegen (van onder meer Putnam *et al.*, 1993; Scharpf, 1986). Opvallend is dat er volgens ons onderzoek geen veranderingen optreden in het belang dat raadsleden hechten aan burgerresponsiviteit. Dit behoeft overigens niet te verbazen omdat de WDG qua instrumenten met name inzet op de verbetering van de positie van de raad versus het college (en niet op de externe relatie van de raad met de burgers).

De tweede onderzoeksvraag betreft de werking van socialisatie en selectie. De socialisatiehypothese toetsen we door een vergelijking van cohorten raadsleden in het onderzoek van 2007: we verwachten dat met name raadsleden met veel ervaring (vooral opgedaan onder de oude

institutionele verhoudingen) minder dan hun onervaren collega's belang zouden hechten aan controle en burgerresponsiviteit. Uit ons onderzoek blijkt dat er – anders dan verwacht – geen (grote) verschillen zijn tussen de verschillende cohorten. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat resultaten van socialisatieprocessen teniet zijn gedaan door de selectie die in het verkiezingsjaar 2006 heeft plaatsgevonden. Bij die gelegenheid zijn alle cohorten door de 'selectiezeef' gegaan, wat verschillen in het 'attitudeprofiel' tussen de cohorten kan hebben gereduceerd. Er zijn in ons onderzoek duidelijke aanwijzingen gevonden dat het selectiemechanisme van belang is voor het bewerkstelligen van politieke veranderingen. Dat blijkt als we 'nieuwe' raadsleden in 2007 vergelijken met 'nieuwe' raadsleden uit 1999. Het blijkt dat 'nieuwe' raadsleden in 2007 hun controleactiviteiten inderdaad belangrijker vinden dan vergelijkbare raadsleden in 1999. Dit suggereert dat er in 2007 in

de selectie van raadsleden meer op affiniteit met controleactiviteiten is gelet dan eerder. Als deze interpretatie correct is, dan lijkt sturing via selectie en rekrutering een veelbelovend middel om te komen tot verandering van de bestuurscultuur. Men dient hierbij echter wel te beseffen dat de mogelijkheden voor overheidssturing in dit domein – terecht – beperkt zijn: selectie en rekrutering van volksvertegenwoordigers blijven voorbehouden aan politieke partijen.

Bibliografie

- Putnam, R.D., Leonardi, R. & Nanetti, R.Y. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Scharpf, F.W. (1986). Policy Failure and Institutional Reform: Why Should Form Follow Function? *International Social Science Journal*, 38 (2), 179-190.