

Het spelen van het spel in de gemeente Rotterdam na de dualisering

Dualisering lokaal bestuur: de oplossing op zoek naar een probleem?

door: Hans Schutjes

mei 2004

doctoraalstudent Bestuurskunde

Erasmus-universiteit Rotterdam

studentnr: 267937

Woord vooraf

Alhoewel het “woord vooraf” zich al na het titelblad bevindt, zijn het de laatste woorden die ik aan mijn scriptie toevoeg. Ja, ook deze scriptie kent een voorgeschiedenis. De bron ervan ligt bij gesprekken die ik in 2001 had met Marco Vergeer. Zijn enthousiasme over de avondstudie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en het inzicht dat het hem verschaftte over de werking van de overheid werkten aanstekelijk. Met mijn aanstelling bij het Ingenieursbureau van Gemeentewerken Rotterdam in januari 2001 werd dit voor mij allemaal werkelijkheid. Na een beginperiode vol verwondering en verbazing, kreeg ik van mijn huidige werkgever de gelegenheid om, met ondersteuning, te starten met de studie Bestuurskunde. Waarvoor dank.

Eind 2002 was het dan eindelijk zover om een eerste begin te maken met de scriptie. Enkele gesprekken met Roelof te Velde en Maarten Oosterhagen van de Bestuursdienst van gemeente Rotterdam vormden het begin voor een stage/scriptieonderzoek naar hoe de informatievoorziening richting de raad verloopt na de invoering van de dualisering. Al gauw bleek dat informatie niet los gezien konden worden van de effecten van de dualisering op het Rotterdamse bestuur. Aan dit besef, en het omvormen van de vraagstelling, liggen talloze gesprekken ten grondslag. Ik wil hierbij Roelof, Maarten en Riitta Bout-Saari van de Griffie bedanken voor de sturing bij het onderzoek.

Nu is het dan zover: Mijn scriptie is bijna af! Maar niet nadat ik mijn scriptiebegeleiders Arthur Ringeling en Lex Cachet heb bedankt voor hun commentaar, voor de plezierige en leerzame gesprekken en vooral voor hun geduld bij het groeiproces van deze scriptie.

Samenvatting

Aan het eind van de 20^e eeuw heeft de regering in Nederland de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie de opdracht gegeven om het bestaande politieke bestel op gemeentelijk niveau tegen het licht te houden en een meer dualistisch bestel te ontwerpen. Bij deze opdracht werd verondersteld dat, in tegenstelling tot het 'oude' monistische bestuur, een meer dualistisch lokaal bestuur door meer transparantie, en mogelijkheden tot participatie en beïnvloeding, zal leiden tot een versterkte volksvertegenwoordigde rol van de politiek. Kennis en informatie zijn binnen het dualistische stelsel, waar verantwoordelijkheden meer uit elkaar getrokken zijn, enerzijds een machtsinstrument, maar anderzijds kan zonder kennis geen controle binnen het openbare bestuur plaatsvinden. De informatievoorziening kan daarmee eigenlijk gezien worden als het hart van de hele dualiseringsdiscussie.

In dit licht is door het college van Rotterdam verzocht te kijken hoe de informatievoorziening richting de raad verloopt na de invoering van de dualisering. Omdat kennis en informatie gezien worden als een essentieel onderdeel van de gemeentelijke besluitvorming, zeker na de stelselwijziging, kan beantwoording van de vraag naar het verloop van de informatievoorziening ook niet los gezien worden van het dualiseringsproces van het lokale bestuur.

In deze scriptie wordt daarom de volgende centrale vraag gesteld:

Wat zijn de gevolgen van de dualiseringsoperatie op de wijze waarop het gemeentelijk bestuur in Rotterdam bestuurt, wat is de rol die informatie hierin speelt en hoe zijn hierin verbeteringen aan te brengen?

Aan de hand van de deelvragen, die in deze scriptie gesteld worden, wordt hieronder antwoord gegeven op de centrale vraag van deze scriptie.

De rol van informatie in het bestuur

Informatie is geen vaststaand gegeven. De wijze waarop actoren en organisaties, zoals het ambtenaren-apparaat, informatie uit de werkelijkheid absorberen, maar ook op de wijze waarop het binnen en tussen organisaties gebruikt wordt, beïnvloedt de kwaliteit en de realiteitswaarde van informatie. De taak van de politiek is de vele informatiebronnen die er zijn op waarde te schatten, eruit te selecteren, de informatie in een context te zetten zodat het betekenis krijgt, er een lijn in te brengen en er draagvlak voor te creëren.

De dualisering van het lokale bestuur en beelden van anderen

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie ziet de ontvlechting van de posities van algemeen (gemeenteraad) en dagelijks bestuur (college) als noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een meer transparant en herkenbaar lokale bestuur. Hierbij worden bestuursbevoegdheden geconcentreerd bij het college, zodat de gemeenteraad zich kan concentreren op het stellen van kaders, het controleren van het college en zijn rol als volksvertegenwoordiging.

Dat niet iedereen zich kan vinden in de stelselwijziging, zoals deze door de Staatscommissie wordt voorgesteld, blijkt uit het advies van de Raad van State aan de Regering. De Raad van State stelt dat zij er niet van overtuigd is dat de voorgenomen ontvlechting het antwoord moet zijn op de gebrekkige herkenbaarheid van het lokale bestuur. Zij vraagt zich ook met klem af of de raad haar centrale positie, met name in het licht van haar kaderstellende taak, in de praktijk wel zal kunnen waarmaken en dat zij de indruk krijgt dat hier sprake is van een oplossing die op zoek is naar een probleem.

De situatie binnen het bestuur vóór de dualiseringsoperatie en de rol van informatie hierin

Om inzicht te krijgen in de situatie voor de dualisering is gebruik gemaakt van onderzoek, verricht door Hiemstra, waarin hij een uitvoerige beschrijving maakt van het lokale bestuur in Nederland vlak vóór de stelselwijziging. Hieruit komt naar voren dat de situatie in de Nederlandse gemeenten als volgt wordt gekenmerkt.

De gemeenteraad is in de meeste Nederlandse gemeenten niet in staat haar beleidsvormende rol waar te maken, maar zij kan beter uit de voeten met haar controlerende rol. Daarnaast is sprake van een grote collegialiteit in de College's en is er tussen collegefracties en het college sprake van fractiebinding. Reguliere afstemming tussen wethouder en fractie voorziet de wethouder van informatie en draagvlak. Door een intensieve relatie tussen wethouder, directeuren en middenkader loopt de gemeentesecretaris, als directeur van de bestuursdienst, het risico om langs de zijlijn te komen staan. Formeel is de positie van de secretaris bovengeschied aan de directeuren, maar in de praktijk is deze veelal nevensgeschied. Directeuren hebben hun handen vol aan het aansturen ambtelijke dienst. Met name bij beleidszaken blijkt de wethouder direct zaken te doen met het middenkader, waarbij de directeur buiten spel staat.

De cultuur, binnen het monistisch ingerichte bestuur voor de dualisering, is gericht op het verkrijgen van consensus en biedt grote fracties het vooruitzicht op een breed draagvlak voor besluiten, terwijl het kleine partijen de mogelijkheid biedt om invloed uit te oefenen. Alhoewel vrije toegang tot onderliggende informatie hierbij van essentieel belang is, wordt er door

Hiemstra op gewezen dat de raad haar beleidbepalende taak niet kan waar maken omdat de raad een informatieachterstand heeft ten opzichte van het college.

De formele regels van het spel

Met de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur heeft het gemeentelijk bestuur een ingrijpende structuurverandering ondergaan. In het Rotterdamse bestuur geven de "Regels van het dualistische spel" invulling aan zaken die formeel in de Wet en in gemeentelijke verordeningen zijn vastgelegd en die daarmee van invloed zijn op de wijze waarop 'het spel gespeeld wordt'. Hierin wordt gesteld dat in principe alle informatie toegankelijk moet kunnen zijn voor de raad. Voor informatie is de raad echter grotendeels afhankelijk van het college en bestaat theoretisch de mogelijkheid dat het college deze positie uitbuit. Doordat collegevergaderingen besloten zijn, de collegeagenda niet toegankelijk is voor de raad en agendaposten en ambtelijke adviezen niet aan de raad verstrekt mogen worden wordt in wezen de toegankelijkheid van de aangeleverde informatie voor raadsleden, kunstmatig en bewust, verkleind.

De veranderingen binnen het bestuur ná de dualiseringsoperatie en de rol van informatie

Om inzicht te krijgen in de veranderingen als gevolg van de stelselwijziging is getracht om door middel van interviews zicht te krijgen op gemeenschappelijke en afwijkende beelden die bij betrokkenen leven.

Hieruit komt naar voren dat met de ontvlechting zijn college en raad een meer gepolariseerde positie ten opzichte van elkaar in gaan nemen, waardoor de raad gedwongen is een meer controlerende positie kiezen. Dit heeft tot gevolg dat de kwantiteit, de kwaliteit en de verwerkingsmogelijkheden van informatie politiek gevoeliger komen te liggen. Het al of niet kunnen beschikken over informatie wordt daarmee een politiek instrument.

Zowel collegeleden als raadsleden zijn het er in algemene zin over eens dat van de kaderstelling van de raad niet erg veel terecht komt en dat het kader voor eigenlijk het hele gemeentebestuur wordt verwoord door het collegeprogramma. Zowel raadsleden als collegeleden zijn te spreken over de mogelijkheden voor de raad om in financiële zin het college te controleren. De versterkte bedrijfsvoering binnen de gemeente heeft hiertoe bijgedragen; dit proces is reeds onder voorgaande colleges ingezet.

Tussen raad en ambtenaren is sprake van een verwijdering; men weet elkaar niet meer te vinden. De griffie kan raadsleden alleen procedurele ondersteuning aanbieden.

De gevolgen van de dualiseringsoperatie voor rollen, relaties en informatie

Voor de positie van spelers binnen het bestuur is toegang tot informatie van groot belang. Met de dualiseringsoperatie en de hiermee samenhangende ontvlechting heeft het college

zeggenschap gekregen over de toegang tot informatie binnen het bestuur. Een aantal andere spelers zijn (raadsleden, griffier, gemeentesecretaris, directeuren van diensten en overige ambtenaren) hiervan een deel kwijtgeraakt, waardoor hun posities ten opzichte van het college zijn verslechterd en de mogelijkheden om een volwaardige rol in het spel te spelen kleiner zijn geworden.

De positie van de wethouder is onder de Rotterdamse omstandigheden sterker geworden. Mede als gevolg hiervan is zijn positie politieker is geworden en wordt hij meer op zijn daden afgerekend. Hij heeft daarom graag de touwtjes zelf in handen en maakt direct afspraken met de directeuren en het middenkader. De gemeentesecretaris en het managementteam komen op deze wijze langs de zijlijn te staan.

De ondersteuning van de raad is onvoldoende gewaarborgd, doordat de griffie ver weg staat van hetgeen zich afspeelt in de raad. Alhoewel sprake is van inhoudelijke fractieondersteuning en procedurele ondersteuning door de griffie wordt aangeboden, is er van een directe relatie tussen de raadsleden en de griffie, in de zin dat je als raadslid er binnenloopt om informatie te halen en te sparren, onder de huidige verhoudingen geen sprake.

Naar de mening van raadsleden hebben de dualisering en de electorale omwenteling geleid tot een polarisatie binnen de raad, hetgeen tot gevolg heeft dat het politieke karakter van informatie versterkt wordt. Door de dualisering is de zeggenschap van het college over informatie binnen het bestuur versterkt. Daarentegen is de informatiepositie van de raad er op achteruit gegaan, doordat de bestuurlijke informatievoorziening grotendeels in handen is van het college, informatie minder toegankelijk is geworden, de tijdigheid van stukken achteruit is gegaan, de kwaliteit van stukken minder is geworden en de kwalitatieve politieke ondersteuning van raadsleden minder is geworden. Doordat informatie voor raadsleden minder toegankelijk is geworden en de machtspositie van de raad ten opzichte van het college is verzwakt, kan men zich, net als de Raad van State voor de dualisering al deed, afvragen of de raad onder de huidige verhoudingen wel in staat is om haar taken naar behoren uit te voeren.

Gevolgen van de stelselwijziging voor de informatievoorziening en de wijze van besturen in Rotterdam

Uit het voorgaande komt naar voren dat met de dualiseringsoperatie de Staatscommissie er niet in geslaagd is om in het Rotterdamse bestuur college en raad dermate te ontvlechten dat er geen sprake meer is van het mechanisme van fractiebinding. Door de sterke fractiebinding binnen de coalitie is de mogelijkheid tot het voeren van beeldvormende en kaderstellende debatten vrijwel onmogelijk, waardoor de raad haar kaderstellende rol niet kan waarmaken.

De posities van de Rotterdamse wethouders zijn als gevolg van de dualisering verder versterkt, terwijl de posities van andere spelers (raad, gemeentesecretaris, dienstdirecteur en ambtenaren) zwakker zijn geworden. Op grond van het bovenstaande moet de situatie in het huidige Rotterdamse bestuur eerder als monistisch dan als dualistisch bestempeld worden. Daarnaast komt hieruit naar voren dat de macht binnen het gemeentelijke bestuur zich geconcentreerd heeft rond het college.

Ten aanzien van de rol van informatie kan worden opgemerkt, dat de informatiepositie van de raad is er met de dualisering op achteruit gegaan en de rol van informatie politieker is geworden. Hierbij geldt dat degene die de informatievoorziening beheerst, het bestuurlijke 'spel' bepaalt.

Op grond van het voorgaande moeten we achteraf de Raad van State gelijk geven toen zij stelde dat er hier sprake was van een oplossing op zoek naar een probleem. De doorgevoerde maatregelen hebben over het algemeen een versterkend effect op processen die al voor de stelselwijziging speelden en hebben geleid tot het verder uit evenwicht brengen van de machtsbalansen tussen de diverse actoren.

De bedoeling van de dualisering was om Raad en college meer uit elkaar te trekken en meer polarisatie te creëren binnen het lokale bestuur. De bijzondere (monistische) verhoudingen in het gemeentebestuur in Rotterdam hebben echter geleid tot een verdere polarisatie tussen de coalitie en de oppositie in de raad. Beide processen tezamen hebben in Rotterdam van de informatie(voorziening) een speelbal gemaakt in dit spel van belangen tussen de coalitie en de oppositie, waarbij het college de maat aan geeft.

Aanbevelingen voor de toekomst

Alhoewel de dualiseringsoperatie van het lokaal bestuur nog redelijk kort geleden (anderhalf jaar) is doorgevoerd en nog niet alle aspecten ervan zijn uitgekristalliseerd, laat het beeld dat in deze scriptie geschetst wordt eerder een machtsconcentratie bij het college zien dan een machtsbalans tussen raad en college. Deze situatie staat een werkelijke verandering in de weg.

Openheid (intern en extern) en toegankelijkheid van informatie zijn in het samenspel tussen raad en college als smeeroilje. Indien men de ander geen toegang geeft tot informatie of hem/haar de middelen toe niet ter beschikking stelt, dan bemoeilijkt/verhindert men de ander een volwaardige positie op te bouwen. Tegen dit licht wordt aanbevolen binnen het bestuur meer open met informatie om te gaan en hier waar nodig in te faciliteren. Gedacht wordt aan het leveren van ambtelijke adviezen bij stukken, maar ook aan de mogelijkheid om raadsleden

weer in staat te stellen zelf informatie bij ambtenaren te halen en met hen te sparren. Op dezelfde wijze kan ook de ondersteuning van raadsleden weer op het oude niveau gebracht worden. Ambtenaren zouden weer meer zicht krijgen op hetgeen leeft in de raad en de griffie zou kunnen blijven voorzien in de procedurele ondersteuning. Ook de positie van de secretaris zou daarmee weer iets van zijn oude glans terug krijgen, omdat zijn positie als integrator tussen de diensten er aan kracht mee zou winnen.

Om echter de stelselwijziging en de hieraan verbonden cultuurverandering een structurele kans van slagen te geven zijn zwaardere maatregelen nodig. Dit vereist de juiste randvoorwaarden en vraagt het beïnvloeden van de mindset, de groepsarena en het gedrag.

De huidige mindset zal ter discussie gesteld moeten worden en de gemeente zal het debat met zichzelf moeten aangaan, zowel intern als extern. Een debat dat gaat over richtinggevende waarden en gebaseerd is op overtuigen in plaats van gelijk krijgen. Dit debat zal zowel intern: binnen het bestuur, binnen het ambtenarenapparaat en binnen de partijen, als extern: met de burgers, gevoerd moeten worden.

Een volgende vereiste is het creëren van een wij-gevoel op grond van verbondenheid en vraagt de durf om hun eigen posities in perspectief te zien en ter discussie te stellen. Het slagen van een cultuurverandering vraagt ook een verandering van gedrag gebaseerd op het nemen van verantwoordelijkheid.

Zoals hierboven al aangehaald streven raad en college een gemeenschappelijk doel na, namelijk het besturen van de gemeente, elk vanuit een verschillende verantwoordelijkheid en taak. Aanbevolen wordt om de eigenstandigheid van deze verantwoordelijkheden te benadrukken door het inbouwen van Checks and Balances. Door enerzijds een verwijdering van beide organen na te streven en ze anderzijds tot samenwerking te dwingen, zoals bijvoorbeeld in het Amerikaanse federale systeem, worden condities geschapen voor een echt herkenbaar en transparant bestuur.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

1	<u>INLEIDING</u>	1
1.1	WAT EN WAAROM	1
1.2	MONISME-DUALISME	2
1.3	HOE HET WAS: HET MONISTISCHE GEMEENTEBESTUUR	2
1.4	AANZET STELSELWIJZIGING	3
1.5	DE ROTTERDAMSE SITUATIE	4
1.6	STELSELWIJZIGING EN INFORMATIEVOORZIENING: DE PROBLEEMSTELLING	4
1.7	VRAAGSTELLING ONDERZOEK	5
1.8	AANPAK EN LEESWIJZER	6
2	<u>ACHTERGROND STELSELWIJZIGING EN DE ROL VAN INFORMATIE</u>	9
2.1	150 JAAR GEMEENTELIJK BESTEL	9
2.2	ONTWIKKELINGEN VAN GEMEENTELIJK BESTUUR EN DE KEUZES VAN THORBECKE	9
2.3	BESTUUR EN INFORMATIE	11
2.3.1	HET PERSPECTIEF	11
2.3.2	WELKE ROL SPEELT KENNIS IN DE BELEIDSVORBEREIDING?	11
2.3.3	WELKE ROL SPEELT KENNIS TUSSEN POLITIEK EN SAMENLEVING?	12
2.4	CONCLUSIES	13
3	<u>DE VOORGENOMEN STELSELWIJZIGING EN ALTERNATIEVE VISIES</u>	15
3.1	DE DUALISERING UITGEWERKT VOLGENS DE STAATSCOMMISSIE	15
3.2	DE NIEUWE POSITIES EN ROLLEN VOLGENS DE STAATSCOMMISSIE	17
3.3	BEELDEN VAN ANDEREN BIJ DE VOORGESTELDE DUALISERINGSOPERATIE	18
3.3.1	RAAD VAN STATE	18
3.3.2	TWEEDE KAMER	20
3.3.3	EERSTE KAMER	20
3.4	CONCLUSIES	21
3.4.1	ALGEMEEN BEELD	21
3.4.2	ROLLEN EN POSITIES	22

4	<u>HET BESTUUR EN DE INFORMATIEVOORZIENING VÓÓR DE STELSELWIJZIGING</u>	23
4.1	INLEIDING	23
4.2	DE BENADERING VAN HIEMSTRA	23
4.3	HET BESTUUR ALS ARENA: POSITIES EN RELATIES	24
4.3.1	DE HOOFDROLLEN: POSITIES VAN BESTUURDERS EN AMBTELIJKE TOP	24
4.3.2	DE RELATIES BINNEN DE BESTUURLIJKE EN AMBTELIJKE TOPSTRUCTUUR	27
4.4	HET BESTUUR ALS SYSTEEM: DE WIJZE VAN BESLUITVORMING	29
4.4.1	ALGEMEEN	29
4.4.2	DE LOOP VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES	29
4.4.3	DE SFEER: VERHOUDINGEN TUSSEN POLITIEKE PARTIJEN ZIJN SPELBEPALEND	31
4.5	SPECIFIEKE BESTURINGSKENMERKEN VAN DE GROTE VIER GEMEENTEN	31
4.6	INFORMATIE VOOR DE DUALISERING	32
4.7	CONCLUSIES	33
5	<u>OPZET VAN HET ONDERZOEK NAAR DE SITUATIE NA DE DUALISERING</u>	34
5.1	ALGEMEEN	34
5.2	AANPAK ONDERZOEK	34
5.2.1	DE CHECKLIST	35
5.3.2	DE INTERVIEWS	36
6	<u>BEVINDINGEN VAN HET ONDERZOEK</u>	38
6.1	INLEIDING	38
6.2	DE REGELS VAN HET DUALISTISCHE SPEL	38
6.3	SITUATIE EN VERANDERINGEN NA DE DUALISERINGSOPERATIE	39
6.4	HET BESTUUR ALS ARENA NA DE DUALISERINGSOPERATIE	40
6.4.1	HOOFDROLLEN EN POSITIES VAN BESTUURDERS EN AMBTELIJKE TOP	40
6.4.2	DE RELATIES BINNEN DE BESTUURLIJKE EN AMBTELIJKE TOPSTRUCTUUR	45
6.5	DE WIJZE VAN BESLUITVORMING NA DE DUALISERINGSOPERATIE	48
6.5.1	DE LOOP VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES	48
6.5.2	DE SFEER: VERHOUDINGEN TUSSEN POLITIEKE PARTIJEN ZIJN SPELBEPALEND	49
6.6	CONCLUSIES	49

7	<u>ANALYSE VAN DE BEVINDINGEN</u>	51
7.1	INLEIDING	51
7.2	GEVOLGEN VAN PROCEDURES EN AFSPRAKEN VOOR DE POSITIE VAN DE RAAD	51
7.3	DE GEVOLGEN VAN DE STELSELWIJZIGING VOOR POSITIES EN RELATIES	53
7.3.1	DE HOOFDROLLEN: POSITIES VAN BESTUURDERS EN AMBTELIJKE TOP	53
7.3.2	DE RELATIES BINNEN DE BESTUURLIJKE EN AMBTELIJKE TOPSTRUCTUUR	55
7.4	DE GEVOLGEN VAN DE STELSELWIJZIGING VOOR DE WIJZE VAN BESLUITVORMING	58
7.5	DE VERANDERDE ROL VAN INFORMATIE NA DE DUALISERING	59
7.6	HOE VERHOUDEN ZICH DE GEVOLGEN VAN DE DUALISERINGSOPERATIE MET DE BEELDEN?	60
7.7	DE GEVOLGEN VAN DE STELSELWIJZIGING VOOR DE WIJZE VAN (BE)STUREN	62
7.8	VERWACHTINGEN EN MOGELIJKHEDEN VOOR DE TOEKOMST	63
7.9	CONCLUSIES	64
8	<u>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</u>	67
8.1	ALGEMEEN	67
8.2	CONCLUSIES	67
8.3	AANBEVELINGEN	69
	<u>BIJLAGE 1: BEGRIPPEN</u>	73

1 Inleiding

1.1 *Wat en waarom*

Het Nederlandse gemeentelijke bestel, zoals we dat in de negentiende en twintigste eeuw gekend hebben, dateert van 1850. In de anderhalve eeuw daarna is de Nederlandse samenleving aanzienlijk veranderd. De taak waar de gemeente in omstreeks 1850, toen de basis werd gelegd voor het gemeentelijk bestel, voor stond is niet alleen in omvang toegenomen. Ook de samenleving zelf is zo veranderd dat het bestuur moeite heeft om er grip op te houden. De slagvaardigheid van de gemeente, welke voldoende was voor de samenleving in het midden van de negentiende eeuw, is niet meer afdoende voor de veranderde gemeente op de overgang naar de 21^e eeuw (Staatscommissie, 2001: p. 53).

Tegen dit licht heeft de regering in Nederland aan het eind van de 20^e eeuw de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (ook wel commissie-Elzinga genoemd) de opdracht gegeven om het bestaande gemeentelijke bestel tegen het licht te houden, en een meer dualistisch bestel te ontwerpen en in te voeren.

Bij deze opdracht werd verondersteld dat, in tegenstelling tot het 'oude' monistische bestuur, een meer dualistisch lokaal bestuur door meer transparantie, en mogelijkheden tot participatie en beïnvloeding, zal leiden tot een versterkte volksvertegenwoordigde rol van het bestuur. Versterkte transparantie en representatie zouden tot gevolg hebben dat het lokaal bestuur meer herkenbaar zal worden als het forum voor politieke besluitvorming.

Daarnaast, zo formuleert de commissie-Elzinga, is er behoefte om de slagvaardigheid van het bestuur te vergroten door een duidelijker profilering van de diverse rollen van de organen en meer aandacht voor samenhangende sturing (Staatscommissie, 2001: p. 14-15).

Om als bestuur richting te geven aan de samenleving is niet alleen kennis uit de maatschappij van belang, maar ook de wijze van organisatie van die kennis binnen het openbare bestuur. (Van Gunsteren, 1995). Deze scriptie gaat in op de gevolgen van deze stelselwijziging, anderhalf jaar na invoering, op de wijze van besturen en de wijze van informatievoorziening (kennis) in het bestuur van een grote stad als Rotterdam.

Om dit onderwerp in perspectief te kunnen plaatsen, worden hieronder eerst het waarom en het hoe van de stelselwijziging, de specifieke situatie in Rotterdam en de relatie tussen de stelselwijziging en de informatievoorziening, belicht. Deze ingrediënten vormen namelijk de basis voor de wijze waarop 'het spel gespeeld wordt, na het veranderen van de spelregels' en daarmee voor de vraagstelling van deze scriptie.

1.2 Monisme-Dualisme

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het bestuur in het algemeen, en het gemeentelijke bestuur in het bijzonder, zijn ingericht is het van belang om eerst de begrippen monisme en dualisme uit te diepen. Het onderscheid tussen monisme en dualisme heeft alles te maken met de verhouding tussen het vertegenwoordigende orgaan (lees: gemeenteraad) en het uitvoerende orgaan (lees: het college van B&W). Dit komt op het volgende neer:

In een zuiver *monistisch stelsel* zijn de bevoegdheden van het uitvoerende orgaan ondergeschikt aan die van het vertegenwoordigende orgaan. Leden van het uitvoerende orgaan, behoudens de burgemeester, worden uit het vertegenwoordigende orgaan gekozen en blijven daar ook lid van.

In een zuiver *dualistisch stelsel* hebben beide organen eigen bevoegdheden, worden leden van het uitvoerende orgaan niet uit het vertegenwoordigende orgaan gekozen en zijn daar ook geen lid van.

1.3 Hoe het was: Het monistische gemeentebestuur

De bestuursopbouw, welke vanaf Thorbecke tot het einde van de twintigste eeuw bepalend is geweest voor de structuur van het lokaal bestuur, wordt in theorie als monistisch gezien op grond van de volgende eigenschappen (Staatscommissie, 2001: p. 64-67):

- het vertegenwoordigende orgaan, de gemeenteraad, is het hoogste gezag;
- de gemeenteraad heeft de belangrijkste bevoegdheden in regelgeving en bestuur van de gemeente;
- leden van het uitvoerend orgaan (wethouders) zijn ook lid van het vertegenwoordigend orgaan (gemeenteraad);
- het college van B&W kan de gemeenteraad niet ontbinden.

De monistische praktijk aan het eind van de twintigste eeuw was echter niet zo monistisch als het bovenstaande doet vermoeden. Zo had de gemiddelde gemeenteraad heel wat bevoegdheden in bestuur en regelgeving aan het college gedelegeerd. In deze situatie, welke met name het geval was in grotere steden, zou het logisch zijn dat de gemeenteraad het college van B&W controleert en zelf onderwerpen agendeert in zijn functie als volksvertegenwoordiging. Dit bleek niet het geval te zijn. Terwijl de gemeenteraad formeel het hoogste gezag was in de gemeente, werd de gemeente hoofdzakelijk bestuurd door het college.

Juist doordat de monistische theorie en de meer dualistische praktijk van elkaar verschilden, was de gemeentelijke besluitvorming ondoorzichtig (Staatscommissie, 2001: p. 69). Het profiel van de raad was flets; formeel was zij het hoofd van de gemeente, maar het was het college,

vooral de afzonderlijke wethouders, die in hoge mate het reilen en zeilen van de gemeente bepaalden. Daar kwam nog bij dat alle betrokkenen verschillende rollen tegelijk hadden: een raadslid was medebestuurder en controleur van het college; een wethouder was bestuurder, maar ook raadslid; de burgemeester was voorzitter van de raad én het college, maar ook afzonderlijk bestuursorgaan. Het resultaat was een ondoorzichtig beeld, hetgeen nog versterkt werd doordat de echte beslissingen genomen werden door het college en de collegefracties, die niet openbaar vergaderen (Staatscommissie, 2001: p. 69-70).

Politieke partijen waren voorheen de ruggengraat van de gemeentepolitiek, maar de laatste decennia maken zij een moeilijke tijd door. De kiezersopkomst bij verkiezingen loopt terug, maar tegelijkertijd vinden burgers andere wegen om besluitvorming te beïnvloeden, zoals bijvoorbeeld referenda. Een fenomeen dat knaagt aan de democratische legitimiteit van zowel de partijen 'an sich' als aan de gemeentepolitiek (Staatscommissie, 2001: p. 70).

1.4 *Aanzet stelselwijziging*

Aangezien de gemeentelijke praktijk in de loop der jaren een stuk dualistischer is geworden, terwijl de formele opzet van het gemeentelijke bestel nog strikt monistisch is heeft de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie van de Regering de opdracht meegekregen de aanzet te geven voor een omvorming van het stelsel van het Nederlandse lokale bestuur naar een meer dualistisch bestel. Zij heeft daarbij vier hoofdproblemen van het lokaal bestuur onderkend:

- Om te voorkomen dat het volksvertegenwoordigende stelsel zijn prominente positie in de samenleving kwijt raakt, zullen nieuwe vormen van participatie en beïnvloeding moeten worden geïntegreerd. Met name daar waar samenleving en bestuur elkaar het dichtst naderen, namelijk in de gemeente, is de positie van het democratische bestuur kwetsbaar.
- Voor de werkwijze van de raad, de organisatie van het politieke proces, de lokale democratie en de rekrutering van raadsleden is het gebrek aan transparantie een belemmerende factor.
- De herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum van politieke besluitvorming is gering, mede omdat geen sprake is van een duidelijke scheiding van machten van bestuur en controle.
- Het partijpolitieke en bestuurlijke profiel van wethouders is in de loop van de tijd sterker geworden, waardoor er meer behoefte bestaat aan een burgemeesterlijke rol van coördinator van besluitvorming en bewaker van de eenheid van het collegebeleid.

Om hier het hoofd aan te bieden beveelt de commissie Elzinga onder meer aan om college en raad te ontvlechten, de positie van de raad te versterken, het collegiaal bestuur te versterken,

de positie van de burgemeester te herzien en de rol van het ambtelijk apparaat bij de ondersteuning van het bestuur tegen het licht te houden. Deze aanbevelingen hebben zich op 7 maart 2002, met de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur, vertaald in een ingrijpende structuurverandering voor het gemeentelijk bestuur.

1.5 *De Rotterdamse situatie*

Welke gevolgen de aangepaste structuur heeft gehad voor het functioneren van het lokaal bestuur? Dit is een vraag die in het “veld” dient te worden beantwoord. Alle gemeenten in Nederland moeten hierop op hun eigen wijze invulling aan zien te geven; hierin staat een stad als Rotterdam niet alleen...

Waarin Rotterdam wel een bijzondere positie inneemt is de grote electorale omwenteling die heeft plaatsgevonden tijdens de verkiezingen van 2000. Na decennialang een PvdA-bolwerk te zijn geweest, werd het college plotseling gevormd door een coalitie van CDA-VVD-Leefbaar Rotterdam. In de media werd gesproken over de tegenstelling tussen “oude” en “nieuwe” politiek, inclusief het afrekenen met de erfenis van de PvdA-colleges, ‘niet debatteren maar doen’ en andere tegenstellingen tussen oppositie en coalitie. Een koerswijziging van het bestuur in combinatie met een stelselwijziging: dit zijn voldoende ingrediënten op grond waarvan de Rotterdamse situatie als een bijzondere casus gekwalificeerd mag worden. Inmiddels is in Rotterdam door bestuur en ambtenaren meer dan een jaar ervaring opgedaan met het gedualiseerde bestuur. Als gevolg hiervan zijn diverse afspraken vastgelegd in de vorm van werkafspraken en spelregels.

1.6 *Stelselwijziging en informatievoorziening: de probleemstelling*

Het is de bedoeling dat met de doorgevoerde dualisering van het gemeentelijk bestel verbetering wordt aangebracht door meer duidelijkheid in rollen, en daardoor een duidelijker verantwoordelijkheidsverdeling, en transparantie in het systeem aan te brengen. Meer concreet komt het op het volgende neer. In de gemeentepolitiek is het de bedoeling dat college en raad samen de besluitvorming in de gemeente vorm geven. Met de Wet Dualisering Gemeentebestuur heeft het college hierin uitdrukkelijk de rol van (uitvoerend) bestuursorgaan gekregen en is het de taak van de raad het college kaders te stellen, te controleren en als volksvertegenwoordiging de voeling met de maatschappij te versterken (Staatscommissie, 2001: p. 135).

Binnen het dualistische stelsel, waar verantwoordelijkheden meer uit elkaar getrokken zijn, vertegenwoordigen informatie en kennis enerzijds macht, maar anderzijds kan zonder kennis

geen controle binnen het openbare bestuur plaatsvinden. Tevens is, voor het geven van sturing, naast (meer) kennis uit de maatschappij en verbeterde representatie (extern), ook de wijze van organisatie en transformatie van die kennis (intern) van belang. De informatie-voorziening kan daarmee gezien worden als het hart van de hele dualiseringsdiscussie.

Op grond van het voorgaande rijst de vraag op wat de invloed van de stelselwijziging (verandering van de structuur) is op de wijze van besluitvorming in het lokale bestuur, ofwel de wijze waarop het bestuurlijke 'spel' gespeeld wordt. Kennis en informatie vormen een essentieel aspect binnen de gemeentelijke besluitvorming (als de bal in het spel) en vormen daarom een onlosmakelijk onderdeel van deze vraag.

Door het college van Rotterdam is verzocht te kijken hoe de informatievoorziening richting de raad verloopt na de invoering van de dualisering. In deze scriptie worden de effecten van de dualisering op het Rotterdamse bestuur, een jaar na invoering, tegen het licht gehouden. De informatievoorziening wordt daarbij als kernelement (bal in het spel) gezien.

In deze scriptie dient een antwoord gegeven te worden op de vraag wat de effecten van de dualisering op het Rotterdamse bestuur zijn en hoe die effecten te verklaren zijn. Daarnaast zal bij het onderzoek voor deze scriptie invulling worden gegeven aan een concrete vraag van het college, namelijk het in kaart brengen van de wijze van informatievoorziening van het college naar de raad en het signaleren van knelpunten. Een en ander dient zich te vertalen in het doen van aanbevelingen.

1.7 *Vraagstelling onderzoek*

Op grond van het bovenstaande is de centrale vraag van deze scriptie als volgt: *Wat zijn de gevolgen van de dualiseringsoperatie voor de wijze waarop het gemeentelijk bestuur in Rotterdam bestuurt, wat is de rol die informatie hierin speelt en hoe zijn hierin verbeteringen aan te brengen?*

Zoals hierboven al aangegeven is informatie van essentieel belang voor het functioneren van het bestuur. Een van de eerste vragen die bij deze constatering gesteld kan worden is: *Welke rol speelt informatie in het bestuur?*

De intentie van de uitgevoerde dualiseringsoperatie is het stelsel van het lokale bestuur om te vormen naar een meer dualistisch bestel: *Hoe moet de stelselwijziging er uit zien volgens de Staatscommissie en wat zijn daarbij de achterliggende gedachten?*, maar ook: *Hoe wordt door anderen (zoals de volksvertegenwoordiging) tegen de voorgenomen stelselwijziging aan gekeken?*

Met de dualiseringsoperatie is het gemeentelijk bestel ingrijpend veranderd. Dit heeft gevolgen gehad voor de verhoudingen, maar ook voor de informatiepositie van het bestuur. Om veranderingen in beeld te kunnen brengen is het van belang de situatie vóór de dualiseringsoperatie in beeld te hebben: *Wat zijn de rollen die het college, de raad en de ambtenaren voor de dualiseringsoperatie vervulden, hoe waren de relaties tussen deze actoren, hoe verliep de besluitvorming en wat is de rol die informatie binnen het bestuur vervulde?*

De dualisering van het gemeentelijk bestel in Nederland is formeel van start gegaan met het van kracht worden van de Wet Dualisering Gemeentebestuur. Tijdens de implementatie hiervan zijn binnen de gemeente Rotterdam 'spelregels' geformuleerd en formeel vastgelegd. De vraag dient zich aan: *Hoe is de informatievoorziening formeel vastgelegd in Rotterdam en welke gevolgen heeft dit voor de positie van de raad?*

En in het verlengde hiervan is de vraag hoe deze spelregels in de praktijk uitwerken: *Hoe zijn de rollen van en de relaties tussen het college, de raad en de ambtenaren ná de dualiseringsoperatie veranderd, welke veranderingen hebben zich voorgedaan in het besluitvormingsproces en wat voor rol speelt informatie hierin?*

Terugkijkend naar de situatie vóór de dualisering dienen zich dan vragen aan naar de veranderingen: *Welke veranderingen hebben plaatsgevonden met de dualisering van het gemeentelijk bestel en welke gevolgen heeft dit gehad voor de rollen van en de relaties tussen de betrokkenen en wijze van besluitvorming?* en: *Welke gevolgen heeft dit gehad voor de informatievoorziening, met name richting de raad?* En in het verlengde hiervan: *Hoe verhoudt de geplande dualiseringsoperatie, en de beelden die de Staatscommissie en anderen daarbij hadden, zich met de veranderingen in de praktijk en hoe zijn deze verschillen te verklaren?*

Met betrekking tot de toekomst zijn hieruit een aantal lessen te trekken: *Wat zijn de gevolgen van de stelselwijziging voor de wijze van besturen in Rotterdam?*, en: *Wat zijn op grond hiervan de verwachtingen en de mogelijkheden voor de toekomst?*

1.8 Aanpak en leeswijzer

In het gemeentelijk bestuur zijn de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders de belangrijkste spelers. Daarnaast wordt bij het onderzoek tevens aandacht besteed aan de rol die de ambtelijke ondersteuning speelt bij de informatievoorziening richting de raad.

In de eerste plaats wordt in hoofdstuk 2 gekeken naar de achtergronden van de stelselwijziging en naar de rol die informatie speelt binnen het gemeentelijk bestuur en tussen het bestuur en samenleving.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de structuur en werking van de voorgenomen stelselwijziging beschreven en gekeken wat daarbij de achterliggende gedachten zijn. Deze worden in perspectief geplaatst door de bedenkingen van anderen daarbij te betrekken.

In hoofdstuk 4 wordt meer in detail ingegaan op de situatie vóór de dualiseringsoperatie, waarbij aan de hand van de belangrijkste spelers een beeld wordt gegeven van de structuur, de relaties, de loop van het besluitvormingsproces en de wijze waarop het spel gespeeld werd in de nederlandse gemeenten.

Anderhalf jaar is nu ervaring opgedaan met het dualistisch bestel. Veranderingen die uit deze stelselwijziging voortvloeien zijn nog betrekkelijk nieuw, maar beginnen wel hun effect te sorteren op de bestuurlijke verhoudingen. Naar deze 'nieuwe' verhoudingen (na de dualiseringsoperatie) en de rol die informatie hierin nu speelt is nog relatief weinig onderzoek verricht en gepubliceerd. Dit laatste heeft tot gevolg dat om informatie te verzamelen voor het onderzoek naar de gevolgen van de dualisering men eigenlijk wel genoodzaakt is om 'het veld' in te gaan. Om inzicht te krijgen in de specifieke veranderingen in rollen, de onderlinge verhoudingen en de rol van informatie in het besluitvormingsproces is ervoor gekozen om interviews te houden met betrokkenen. Opgemerkt dient te worden dat deze interviews een tweeledig doel dienden, namelijk antwoord te geven op de vragen voortkomend uit deze scriptie en daarnaast antwoord te geven op een concrete vraag van de bestuursdienst, namelijk het in kaart brengen van de omgang en de aard van de informatievoorziening van het college naar de raad, het signaleren van knelpunten en het doen van concrete aanbevelingen voor verbeteringen op de 'werkvloer'. Aangezien deze twee vraagstellingen als complementair van elkaar gezien worden, zijn zij beide integraal in de interviews meegenomen. De onderzoeksaanpak hiervoor is verwoord in hoofdstuk 5.

Om de gevolgen van de dualisering op het gemeentelijk bestuur in Rotterdam en de effecten op de informatievoorziening in kaart te brengen is eerst gekeken naar de afspraken en procedures, die schriftelijk al zijn vastgelegd. De 'regels van het dualistische spel' vormen hier de basis voor. In de interviews is met name nagegaan wat voor gevolgen de dualisering heeft gehad op de rollen, onderlinge verhoudingen en de rol van informatie. Bij het beschrijven van de bevindingen van deze interviews in hoofdstuk 6 wordt aangesloten bij de wijze waarop de situatie vóór de dualisering is beschreven.

De analyse van de bevindingen in hoofdstuk 7 zal zich in de eerste plaats toespitsen op beantwoording van de vraag welke invloed de dualiseringsoperatie heeft gehad op de wijze waarop het lokaal bestuur bestuurt, welke rol informatie hierin speelt en wat de mogelijkheden zijn in de toekomst? In hoofdstuk 8 worden tenslotte de conclusies en de aanbevelingen verwoord.

2 Achtergrond stelselwijziging en de rol van informatie

2.1 150 jaar gemeentelijk bestel

Thorbecke heeft medio negentiende eeuw met de toenmalige hervormingen van de Grondwet en de Gemeente- en Provinciewet de basis gelegd voor het Nederlandse gemeentelijke bestel. De eerste tientallen jaren na het doorvoeren van deze hervormingen was het takenpakket van de gemeenten weinig omvangrijk. Pas tegen het einde van de negentiende eeuw begint de gemeente een overheid van enige betekenis te worden, als op gemeentelijk niveau de basis van de verzorgingsstaat wordt gelegd. Na de Tweede Wereldoorlog moet Nederland weer opgebouwd worden, waarbij de (centrale) overheid het heft in handen neemt. De gemeenten worden gedwongen om een meer volgende positie in te nemen. In de loop van de zeventiger jaren verandert de maatschappij en wordt van de overheid gevraagd om op lokaal niveau maatwerk te leveren. Hiervoor komt de gemeente weer in het vizier. Tegen het eind van de twintigste eeuw dwingen bezuinigingen de overheid, en niet in de laatste plaats de gemeenten, zich te bezinnen op hun taken; de gemeente trekt zich terug op zijn, voornamelijk bestuurlijke, kerntaken en laat uitvoering meer aan de markt over (Staatscommissie, 2001: p. 53).

Onderstaand wordt het 'decor' van de stelselwijziging geschetst. Zo wordt in de eerste plaats gekeken naar de keuzen waar Thorbecke anderhalve eeuw geleden voor stond en hoe de gemeente zich sindsdien ontwikkeld heeft. Daarna wordt dieper ingegaan op de rol die informatie vervult voor en binnen het bestuur.

2.2 Ontwikkelingen van gemeentelijk bestuur en de keuzes van Thorbecke

De Grondwet van 1848 geeft de gemeente voor het eerst een formele plaats in het Nederlandse staatsbestel. De democratisch gekozen gemeenteraad wordt daarin tot hoofd van de gemeente bestempeld. Een paar jaar later werkt de Gemeentewet dit verder uit.

De keuzen die Thorbecke daarbij maakt, zijn ingegeven door de maatschappelijke context van de negentiende eeuw. Als aanhanger van de organische staatstheorie sluit Thorbecke aan bij de lange Nederlandse traditie van collegiaal bestuur (Van Deth en Vis, 2000: p. 98). Zijn keuze voor een dagelijks (college van B&W) en een algemeen bestuur (gemeenteraad) kan worden verklaard uit het beperkte en overzichtelijke takenpakket, dat gemeenten in die tijd hadden. Het beperkte takenpakket verklaart ook de keuze voor het college van B&W voor de aansturing en controle van het ambtelijke apparaat (Staatscommissie, 2001: p. 55). Door de burgemeesters, vaak een van de lokale notabelen, door de Kroon te laten benoemen werd de verbinding tussen de gemeente en andere overheidslichamen versterkt (Staatscommissie, 2001: p. 56).

Tegen het einde van de negentiende eeuw komt de industriële revolutie in Nederland op gang. Met de modernisering verdwijnt de nachtwakerstaat om plaats te maken voor de verzorgingsstaat. Het takenpakket van gemeenten dijt uit en gemeentelijke en nationale taken groeien naar elkaar toe. Gemeenten raken met de invoering van medebewindswetten steeds meer verweven met de rijksoverheid. Alhoewel het gemeentelijk takenpakket groeit, neemt de beleidsvrijheid in de uitvoering van taken niet bijster toe. Met de invoering van het algemeen kiesrecht in 1919, wordt de macht van de lokale notabelen gebroken en wordt de gemeenteraad een doorsnee van de bevolking. In die periode ontstaat ook een maatschappelijk middenveld, georganiseerd rond vele verbanden. Het is niet langer de overheid die de maatschappij als enige bestuurt.

Een groot deel van de twintigste eeuw is er sprake van een overheid die het beste weet wat goed is voor haar burgers en die de maatschappij van 'bovenaf' bestuurt. In de zeventiger jaren komt daar echter verandering in. Burgers willen meer inspraak hebben en willen van begin tot eind betrokken worden bij de besluitvorming, vooral als het over zaken gaat die hen direct aangaan. Aan het einde van de twintigste eeuw is de overheid nog niet in staat geweest om op deze vraag uit de maatschappij een afdoende antwoord te geven. Een gevolg hiervan is dat bestuur en burgers meer en meer van elkaar vervreemd raken (Van Gunsteren, 1995).

Al deze veranderingen hebben hun invloed gehad op het functioneren van gemeentebesturen. Naarmate het aantal taken van het gemeentelijk bestuur toenam, veranderde het collegiale bestuur in een college van B&W met kabinetachtige trekken.

De positie van de gemeenteraad als algemeen bestuur wordt als gevolg hiervan overvleugeld door het dagelijkse bestuur. Het college van B&W dringt de gemeenteraad in een controlerende functie.

Met de groei van het ambtelijk apparaat doen de wethouders direct zaken met hun hoofdambtenaren, waarmee de positie van de gemeentesecretaris verzwakt.

De burgemeester is tot de Tweede Wereldoorlog vooral afkomstig uit gegoede kringen. Met de groei van het takenpakket van de gemeente, doet na de Tweede Wereldoorlog een nieuw soort burgemeester zijn intree: een goed geschoolde professional met managementkwaliteiten en een gedegen vakinhoudelijke kennis (Staatscommissie, 2001: p. 58).

In de anderhalve eeuw sinds Thorbecke is aan de fundamenten van het gemeentelijk bestuursmodel echter vrijwel niets veranderd. Wel is met de gemeentewetsveranderingen, de laatste in 1994, de taakverdeling tussen raad en college duidelijker gemaakt. Aan het eind van de twintigste eeuw is de gemeente als volgt te kenschetsen (Staatscommissie, 2001: p. 59-60):

- Als bestuur van de gemeenschap, wat betreft basistaken en als eerst aangesprokene bij maatschappelijke ontwikkelingen;
- Als stuurder van de democratische rechtstaat: met name op gemeentelijk niveau wordt gezocht naar nieuwe vormen van participatie en inspraak;
- Als publieke ondernemer/publieke dienstverlener;
- Als speler binnen het netwerk van maatschappelijke organisaties en bedrijven.

2.3 *Bestuur en informatie*

2.3.1 *Het perspectief*

Om goed te kunnen besturen is informatie onontbeerlijk. Informatie en kennis zijn daarom binnen de overheid een belangrijke factor van handelen, productie, organisatie en aanzien. Zoals we in paragraaf 1.6 hebben kunnen zien is zowel kennis als ook de politiek-culturele organisatie van die informatie/kennis van belang voor politieke sturing en besluitvorming. Binnen de overheid wordt daarom van oudsher grote waarde gehecht aan het vergaren, verwerken en interpreteren van kennis.

De theorie zoals Weber die naar voren heeft gebracht (Weber, 1917/1956) vermeldt dat feiten, verzameld door de ambtenaren, dienen als basis (voorbereiding) voor de waardengebonden afweging die de politiek maakt. Het is deze waardengebondenheid die het de politiek mogelijk maakt om ook andere werkelijkheden in de besluitvorming te betrekken.

Uit de volgende paragraaf zal blijken dat feiten slechts een deel van de werkelijkheid weergeven. Naast feitelijke informatie kan de politiek voor het nemen van besluiten ook uit andere informatiebronnen putten. Gekeken wordt welke effecten dit heeft en hoe dit doorwerkt binnen de besluitvorming. Een en ander moet resulteren in een beschouwing over het belang van informatie voor en binnen het bestuur.

2.3.2 *Welke rol speelt kennis in de beleidsvoorbereiding?*

Max Weber (Weber, 1917/1956) stelde in de negentiende eeuw dat de basis van de overheid gevormd wordt door een ambtenarencorps dat loyaal, onbevoordeeld en objectief de politiek ondersteunt bij het besturen. Maar is de informatie die de ambtenaren genereren wel waardenvrij? Onderstaand wordt aangegeven dat er bij het vergaren en verwerken van informatie sprake is van mechanismen die de kwaliteit en de realiteitswaarde van informatie, afkomstig uit het ambtenarenapparaat, beïnvloeden.

Het ambtenarenapparaat moet hierbij niet gezien worden als een moloch, die vanuit één punt te overzien en te manipuleren is, maar meer een federatie van organisaties. Om tussen deze federatie van organisaties tot handelen te komen is samenwerking noodzakelijk. De wijze waarop de samenwerking wordt vormgegeven is een kwestie van onderhandelen, waarbij machtsposities, belangen en argumentatie een rol spelen. Bij deze argumentatie zijn het niet zozeer de inhoudelijke eigenschappen van kennis die van belang zijn, maar vooral de strategische. Een effect hiervan is dat kernvragen van onderwerpen buiten de publieke discussie dreigen te worden gehouden en de politiek, maar ook de samenleving, buiten spel gezet te worden (Habermas, 1971).

Met de opkomst van de welvaartstaat is het aantal taken van de overheid alleen maar groter geworden. Ook de omvang van de problemen is sindsdien toegenomen en naarmate deze problemen groeien creëren oplossingen zo ook hun eigen effecten. Als gevolg hiervan ontstaat een toenemende interactie en interdependentie van verschillende vormen van beleid, waardoor het moeilijker wordt de effecten van een voorgenomen beleid te voorspellen. Dit resulteert in een grote 'mistbank' aan effecten, waarop door organisaties gereageerd wordt door voorzichtig en behoudend te werk te gaan. Organisaties zijn in deze context geneigd om de voorkeur te geven aan instrumentele rationaliteit boven substantieve rationaliteit. Voor hen is de interne realiteit, met eigen procedures en regels, namelijk beter te beheersen dan de diversiteit van de externe samenleving (zelfbescherminghypothese). Een gevolg hiervan is dat bij veranderingen organisaties eerder intern gericht zullen anticiperen dan interactie met de externe realiteit aan te gaan (Wildavsky, 1979). Daar waar beleid en samenleving elkaar ontmoeten, groeien overheid en samenleving uit elkaar.

2.3.3 Welke rol speelt kennis tussen politiek en samenleving?

De taak van de politiek is het representeren van krachten in de samenleving en het garanderen van eenheid van handelen. Representeren is hierin meer dan helder datgene weergeven wat in de samenleving leeft. Het is ook het selecteren eruit en het vertalen naar beleid (Van Gunsteren, 1994). Naar de mening van Van Gunsteren is er ten aanzien van de rol van informatie in het bestuur, niet zozeer sprake van een kennisprobleem, als wel van een probleem van mankerende oriëntatie.

Door zich (hoofdzakelijk) te oriënteren op kennis uit het ambtenarenapparaat loopt de politiek een spook achterna. Snellen (Snellen, 1987) stelt dat er naast objectieve/wetenschappelijke kennis ook andere kennisbronnen (of rationaliteiten, zoals hij het noemt) zijn. Deze rationaliteiten moeten enerzijds gezien worden als wijzen van kijken (visies) op bepaalde issues, maar daarnaast kunnen zij ook fungeren als kennisbronnen. Opvattingen vanuit één van deze rationaliteiten kunnen nog zo juist zijn, maar als ze indruisen tegen de wet, het land er

failliet mee zou gaan of er bijvoorbeeld basale waarden mee geschonden worden, zijn ze volstrekt waardeloos. In de politiek is het zaak te putten uit bruikbare informatie, en de informatie in een context te zetten zodat het betekenis krijgt.

Zoals eerder aangehaald heeft de overheid van de burgers het mandaat gekregen om op grond van signalen uit de samenleving te selecteren, waarbij beeldvorming, argumentatie en basale waarden een rol spelen (Hoogerwerf, 1974). Consensus is hierbij niet alleen kenmerkend voor politiek-bestuurlijke beslissingen, zij is ook typerend voor een goede samenleving (Ringeling, 1996). In deze tijd van toenemende pluralisering van de samenleving is dat hetgene wat ontbreekt; een lijn in het verhaal. Het zoeken naar basale waarden en ook het zoeken naar consensus is dus aan de politiek.

2.4 *Conclusies*

Binnen organisaties, zoals het ambtenaren-apparaat, wordt de kwaliteit en de realiteitswaarde van informatie beïnvloed. Dit gebeurt op de wijze waarop organisaties informatie uit de werkelijkheid absorberen, maar ook op de wijze waarop het al binnen en tussen organisaties gebruikt wordt. Informatie wordt gedeformeerd en kernvragen dreigen buiten de publieke discussie te worden gehouden.

In de politiek is het zaak te putten uit bruikbare informatie. Een voor de politiek eenvoudig aan te boren bron van informatie, zoals het ambtenarenapparaat, hoeft niet per definitie de meest bruikbare te zijn. Het is aan de politiek om uit de vele informatiebronnen die er zijn te selecteren, de informatie in een context te zetten zodat het betekenis krijgt, er een lijn in te brengen en er draagvlak voor te creëren.

Informatie vervult in het bestuur een cruciale rol. Het is bepalend voor de rol die een organisatie/actor speelt en via deze weg heeft het invloed op de structuur van de organisatie. Beide zaken samen zijn weer van belang voor de positie van de actor binnen de organisatie. Het geheel van posities en de manier hoe het spel gespeeld wordt is vervolgens weer van belang voor de positie van de organisatie ten opzichte van de omgeving.

Ook is informatie, en de belangen die eraan vastzitten, the 'stuff that makes them tick', oftewel de smeerolie van het proces dat zich binnen het gemeentelijke besturingssysteem afspeelt. Hiermee is informatie van invloed op de wijze waarom en waarop het proces verloopt zoals het verloopt. Net als bij voedsel is het bij informatie van belang er voldoende toegang toe te hebben. Maar dit is niet het enige: men moet de informatie ook kunnen verstouwen. Het moet zowel (voor)bereid, verteerbaar en eetbaar zijn.

In hoeverre Thorbecke het belang van informatie heeft onderkend is puur gissen. Feit is wel dat hij destijds ervoor gekozen heeft om aan te sluiten bij de lange traditie van collegiaal bestuur. Door deze keuze wordt de doorgifte van informatie door de gehele gemeentelijke organisatie namelijk verzekerd. Voor het dagelijks bestuur (college van B&W) is het namelijk van belang dat het algemene bestuur (gemeenteraad) inzicht krijgt in de afwegingen die door het college ten behoeve van de besluitvorming gemaakt zijn.

3 De voorgenomen stelselwijziging en alternatieve visies

3.1 De dualisering uitgewerkt volgens de Staatscommissie

In dit hoofdstuk worden eerst de beelden en het ontwerp van de stelselwijziging beschreven, zoals de Staatscommissie deze voor ogen heeft gehad. Daarna worden beelden van anderen hier tegenaan gezet.

De Staatscommissie noemt voor het opbouwen van het nieuwe gemeentelijk bestel drie uitgangspunten, namelijk een grote gemeentelijke beleidsvrijheid, de eindverantwoordelijkheid voor het gemeentelijk bestuur ligt bij de gemeenteraad en handhaving van de collegialiteit in het college. Op grond van deze bovenstaande uitgangspunten komt de Staatscommissie Elzinga met de volgende aanbevelingen ten aanzien van de lokale democratie (Staatscommissie, 2001: p. 20-50), welke vervolgens nader zullen worden toegelicht:

1. Versterking en vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid;
2. Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel;
3. Dualisering gemeentelijk bestel, ontvlechting van college en raad;
4. Herijking en versterking van de positie van de raad;
5. Versterking collegiaal bestuur en een sterkere verankering van de positie van de burgemeester;
6. Overige taakstelling burgemeester;
7. Aanstelling van de burgemeester;
8. Gemeentesecretaris en ambtelijk apparaat;
9. Spreiding en combinatie van verkiezingen.

De Staatscommissie ziet de aanwezigheid van krachtige gemeenten als een zaak die van wezenlijk belang is voor de bestuurlijke organisatie in de democratische rechtstaat. Hiervan kan echter alleen sprake zijn als er op lokaal niveau ook werkelijk wat te besturen valt en bevoegdheden van gemeenten worden uitgebreid (zie bovenstaande aanbevelingen van de Staatscommissie: nummer 1).

Daadwerkelijke vernieuwing van het lokaal bestuur vraagt zowel een formele wijziging van de structuur van het bestel, maar minstens even belangrijk is een vernieuwing van de werkwijzen en politieke cultuurstijl. In dit laatste past zowel aandacht voor de interne georiënteerde professionalisatie van politiek en bestuur, maar ook de extern georiënteerde kwaliteit van besturen en het geven van rekenschap en verantwoording daarover naar de samenleving (2). Om de helderheid van het lokaal te bestuur te vergroten moet volgens de Staatscommissie in de eerste plaats ontvlechting plaatsvinden van de posities van raad en college. Dit houdt in dat wethouders niet meer lid van de raad en geen voorzitter van een raadscommissie meer kunnen

zijn. Maar ook dat wethouders van buiten de raad gerekruteerd kunnen worden. Daarnaast dient ook ontvlechting van bevoegdheden tussen raad en college plaats te vinden. De vaststelling van plannen met een verordenend karakter blijven, vanwege hun regelgevend karakter, tot de bestuurlijke bevoegdheid van de raad behoren, maar overige bestuurlijke bevoegdheden vervallen aan het college (3).

Door het concentreren van de meeste bestuurlijke bevoegdheden bij het college kan de raad zich richten op zijn kaderstellende rol en op zijn rollen als volksvertegenwoordiger en als controleur van het door het college gevoerde bestuur. Hiervoor krijgt de raad de beschikking over controle-instrumenten onder gelijktijdige aanscherping van zijn regelgevende en budgettaire functie. Dit laatste vereist een verbetering van de inzichtelijkheid en informatieve waarde van begrotingen en rekeningen, verbetering van de sturende mogelijkheden daarop met het oog op tijdigheid en de mogelijkheid tot het instellen van een lokale rekenkamer. Door versterking van de regelgevende bevoegdheid van de raad moet zij bij machte zijn om sturing te geven aan de uitoefening van bestuursbevoegdheden door het college. Dit houdt in dat het recht van initiatief en het recht van amendement expliciet in de Gemeentewet wordt vastgelegd. De verbetering van het concept van verantwoording en controle moet enerzijds zijn neerslag krijgen door invoering van de vertrouwensregel in de verhouding tussen gemeente en raad en het afschaffen van de mogelijkheid van bestuursrechtelijke interventie bij wethoudersontslag, en anderzijds verscherpt worden door het invoeren van de actieve informatieplicht aan de raad, het invoeren van een wettelijk enquêterecht, mondeling en schriftelijk vragenrecht en recht van interpellatie van de raad, het invoeren van een wettelijke grondslag voor een gedragscode voor leden van college, raad en de lokale rekenkamer en het stimuleren van gemeenten om te voorzien in een externe klachtenregeling (bijv. een ombudsman) (4).

De burgemeester bevordert de eenheid van het collegebeleid en de samenwerking tussen het college en andere overheidsorganen. Daarnaast ziet hij/zij toe op tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid, is bevoegd zijn/haar oordeel te laten blijken inzake het collegeprogramma en onderwerpen voor collegevergaderingen te agenderen en indien herhaalde agendering niet tot besluitvorming leidt, is hij bevoegd het college een eindvoorstel voor te leggen (5).

Daarnaast is de burgemeester voorzitter van de raad en ziet hij toe op een adequate ondersteuning van de raad. Als 'eerste burger' versterkt hij de verhouding tussen burger en bestuur door het verbeteren van de kwaliteit op het vlak van de burgerparticipatie, een adequate afhandeling van bezwaarschriften en klachten en het bevorderen van de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening (6).

De aanstellingswijze van de burgemeester moet voldoende waarborg inhouden voor de bestuurlijke ruimte van de burgemeester en de eigenstandige uitoefening van het ambt. De plannen zijn om deze aanstellingswijze op grond van een burgemeesterstemming te laten

plaatsvinden (7). Omdat deze aanbeveling van de Staatscommissie nog niet ingevoerd was ten tijde van het onderzoek voor deze scriptie, is deze in dit onderzoek verder niet meegenomen. Door de Staatscommissie is voorgesteld om de gemeentesecretaris te laten benoemen door de raad op voordracht van het college. In de wet is echter vastgelegd dat benoeming van de secretaris door het college plaatsvindt en benoeming van de griffier door de raad. Ieder voor zich draagt zorg voor de ambtelijke ondersteuning van hetzij het college hetzij de raad; de burgemeester draagt hierin de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het bevoegd gezag voor het overige deel van de ambtelijke organisatie gaat over naar het college (8). Inzake de spreiding en combinatie van verkiezingen, alsmede de invoering van de opkomstplicht ziet de commissie geen heil in aanpassingen.

3.2 *De nieuwe posities en rollen volgens de Staatscommissie*

Bovengenoemde maatregelen vertegenwoordigen het 'geschut' dat in stelling is gebracht om de eerder genoemde vier hoofdproblemen van het lokaal bestuur aan het eind van de twintigste eeuw het hoofd te bieden (zie ook paragraaf 1.4). Deze maatregelen hebben tot doel de posities en de rollen van het college, de raad en de ambtenaren een andere invulling te geven (Staatscommissie, 2001: p. 16-20).

Voor de positie van de burgemeester is het volgens de Staatscommissie belangrijk dat zijn eigenstandigheid wordt versterkt, om als teamleider en coördinator goed te kunnen functioneren. In het college zal hij de eenheid van het Collegebeleid moeten bewaken, hetgeen betekent dat hij in staat moet zijn het besluitvormingsproces van het college te beïnvloeden. Daarnaast rust bij hem de taak om hoeder te zijn van het democratisch proces. De burgemeester moet daarom voorzitter blijven van de raad. In het dualistische bestel zal het ambtelijke apparaat zich met name richten op het college. Het is echter aan de burgemeester om er voor te zorgen dat de raad voldoende ambtelijke ondersteuning krijgt. Richting de bevolking wordt van de burgemeester verwacht dat hij erop toeziet dat het gemeentelijk bestuur voldoende naar de burgers luistert, rekening houdt met hun belangen en hen behoorlijk behandelt.

De kern van de 'nieuwe' positie van de wethouder is dat hij geen lid meer mag zijn van de raad. Deze verandering raakt de kern van de voorgenomen veranderingen in het kader van de dualisering van het gemeentelijk bestel en de ontvlechting van college en raad. Hiermee wordt hem als het ware de mogelijkheid ontnomen om zichzelf te controleren, hetgeen bijdraagt tot verheldering van zijn positie in het bestuur. Voor zijn acties dient hij, en het hele college, verantwoording af te leggen aan de raad. De raad is dan ook de enige die hem zal kunnen ontslaan, maar dan alleen bij een gebrek aan vertrouwen. Terwijl bij de burgemeester de taak

ligt om de procedurele kant van het collegebeleid te waarborgen, kunnen de wethouders zich met name richten op de politiekinhoudelijke kant van het beleid.

De gemeenteraad draagt als rechtstreeks gekozen vertegenwoordigend orgaan de eindverantwoordelijkheid in het gemeentelijk bestel (Staatscommissie, 2001: p. 15). Omdat de bestuursbevoegdheden bij het college worden gelegd, kan zij deze verantwoording alleen waarmaken indien zij als controleur van het college over voldoende bevoegdheden beschikt om het college te sturen. Voor het uitoefenen van deze controlefunctie is voldoende informatie onontbeerlijk. Hieruit blijkt dat het al of niet beschikken over informatie de spil vormt voor de positie van de raad. Daar komt nog bij dat de raad, als eindverantwoordelijke voor het gemeentelijk bestuur, ook verantwoording dient af te leggen aan de samenleving.

In het gedualiseerde bestel, waarin geprobeerd wordt het democratisch gekozen bestuur bewust te versterken, zal het ambtelijk apparaat een stapje terug moeten doen. Het zal zich vooral moeten opstellen als ondersteuner van college en raad.

De gemeentesecretaris blijft zowel ambtelijk manager als adviseur van het college, maar met het wegvallen van zijn functionele relatie met de raad wordt zijn rol als aanvoerder van de ambtenaren belangrijker. Het college benoemt de secretaris en de raad de griffier.

3.3 Beelden van anderen bij de voorgestelde dualiseringsoperatie

Voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel heeft de regering advies gevraagd bij de raad van State, die pittige kritiek leverde op het voorstel. Dit heeft gevolgen gehad voor de behandeling in de Tweede en met name de Eerste Kamer, alhoewel beide uiteindelijk instemmen met het voorstel. Onderstaand wordt een overzicht geschetst van de verschillende visies ten aanzien van de dualiseringsoperatie.

3.3.1 Raad van State

In haar reactie (Tweede Kamer, 2001; stuk 27751 A) op het wetsvoorstel adviseert de Raad van State de regering het voorliggende voorstel niet in te dienen. In de eerste plaats heeft zij bezwaar tegen met name het verplichtende en rigide karakter van de wet, die alle gemeenten in Nederland over één kam scheert. Tevens wijst zij erop dat de voorgenomen stelselwijziging “een stap is in het ongewisse, een ingrijpende verandering, waarvan de effecten onbekend zijn, waarvan niet is aangetoond dat de problemen overal van dien aard zijn dat juist deze remedie aangewezen zou kunnen zijn. Een remedie die, niet nodig is, aangezien een voorzichtiger, meer geleidelijkere benadering tot de mogelijkheden behoort”. Bij de verantwoording van de regering ontbreekt, naar de mening van de Raad van State, een overzicht van de problemen, een analyse van de oorzaken daarvan, een opsomming van de oplossingen en een vergelijking

van mogelijke alternatieven. Zij krijgt de indruk dat hier sprake is van een oplossing, welke op zoek is naar een probleem.

Meer in detail wijst zij erop dat de Raad ook in het oude bestel belast was met een richtinggevende taak, die echter in de praktijk in hoge mate door het college wordt gedomineerd. In voorgaande stelselherzieningen heeft dit geresulteerd in het verder vervlechten van college en raad. In de voorgestelde stelselwijziging is echter gekozen voor een verdere ontvlechting van de twee. De Raad vraagt zich met klem af of de raad haar centrale positie, met name in het licht van haar kaderstellende taak, in de praktijk wel zal kunnen waarmaken.

Voorts wijst zij erop dat de voorgenomen veranderingen zo fundamenteel zijn dat voorgesteld wordt deze vooraf te laten gaan door een grondwetswijziging.

Ten aanzien van de hoofdproblemen van het bestuur, zoals die door de Staatscommissie naar voren zijn gebracht, merkt de Raad van State op dat:

- de gestelde aantasting van de positie van de politieke partijen samen hangt met een groot aantal maatschappelijke factoren, waarop de wetgever geen invloed heeft. Er is dan ook geen reden te verwachten dat de voorgenomen stelselwijziging de positie van de partijen kan versterken. Zij ziet meer heil in het nemen van democratische verantwoordelijkheid van bestuurders voor hun beslissingen.
- de beschreven discrepantie tussen monistische structuur en dualistische praktijk in het oude bestel deels schijn is. Dit omdat HET monistische lokale bestuur niet bestaat, aangezien er aanzienlijke verschillen in de bestuurspraktijk bestaan tussen de 500 gemeenten in Nederland. De vraag rijst hoe reëel dit probleem eigenlijk is.
- het helemaal niet zo evident is dat de gebrekkige herkenbaarheid van het lokaal bestuur te herleiden is tot een onduidelijke rolverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen. De Raad van State wijst er in dit kader op dat er in de voorliggende wetwijziging onduidelijkheid bestaat ten aanzien van de (spagaat)positie van de burgemeester en de positie van de raad als kadersteller.
- de collegialiteit van de College's in den lande zeer wisselend is. De fractiebinding, welke door de Staatscommissie wordt gezien als ondermijnend principe op deze collegialiteit, verandert met de voorgenomen dualisering niet.

Ten aanzien van de positie van de griffie vraagt de raad zich af hoe deze invulling zal gaan geven aan haar taken bij het bedienen van zo vele raadsleden. Daarnaast ziet zij een mogelijke bron van conflicten met de gemeentesecretaris, die een veel grotere ambtelijke organisatie tot zijn beschikking heeft.

Tenslotte adviseert zij versoering van het wetsvoorstel aangezien het neigt tot overregulering waarmee de vrijheid van gemeenten in het inrichten van de gemeentelijke huishouding nog verder wordt verkleind.

3.3.2 *Tweede Kamer*

Bij de behandeling in de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (Tweede Kamer, 2001; stuk 27751, nr 5) gaat deze in op de punten die door de Raad van State naar voren zijn gebracht. In haar advies aan de Tweede Kamer wijst zij er onder andere op dat de invulling van de actieve informatieplicht onvoldoende waarborgen biedt voor de directe betrokkenheid van de raad bij besluiten.

In grote lijnen sluit de Tweede Kamer zich in eerste instantie aan bij de bevindingen van de Raad van State en het advies van de Vaste Kamercommissie. Bij haar behandeling op 12 september 2001 (Tweede Kamer, 2001; stuk 27751) gaat zij echter met name in op procedurele details en de financiering van de dualiseringsoperatie.

De coalitiepartijen laten het hierbij. De heer Slob van de Christen-Unie wijst er echter op dat verdere uitwerking van de ondersteuning van de raad nodig is. Minister de Vries gaat in zoverre met hem mee dat hij het instellen van een raadsgriffier verplicht wil stellen. Voor het verplicht stellen van fractieondersteuning wil de minister zich niet inzetten. De heer Pitstra van Groen Links wijst erop dat verandering niet per definitie een verandering van cultuur inhoudt. Dit laatste vraagt van bestuurders vooral dat ze verantwoording nemen en afleggen. Minister de Vries stelt dat gemeenten bij het omvormingsproces bijgestaan worden door diverse verordeningen en het verstrekken van gedragscodes.

De beraadslaging op 3 juli 2002 (Tweede Kamer, 2002; stuk 28243) voegt hier weinig nieuwe discussies aan toe.

3.3.3 *Eerste Kamer*

Bij de behandeling in de Eerste Kamer op 26 februari 2002 (Eerste Kamer, 2001; stuk 27751) wordt meer diepgaand op de adviezen van de Raad van State ingegaan. De heer Dölle van het CDA wijst erop dat de vertrouwensregel in het gemeentelijk bestuur toch een iets andere lading heeft dan dit op landelijk niveau geldt, mede doordat geen tussentijdse verkiezingen kunnen worden uitgeschreven. Minister de Vries brengt hier tegenin dat de scherpste van het vertrouwensbeginsel niet ligt in de mogelijkheid om het in stelling te brengen, maar dat men weet dat het college elke dag het vertrouwen van de raad waard moet zijn. De heer Dölle laat het hierbij.

De heer Witteveen van de PvdA wijst erop dat openbaarheid in het bestuur (intern en extern) een groot goed is, welke met de voorgestelde stelselwijziging zal worden ingeperkt. Alhoewel volgens de minister de raad over voldoende bevoegdheden beschikt om aan informatie te komen, zegt de minister toe het onderwerp openbaarheid in de komende tijd nader te volgen.

De heer Platvoet van Groen Links vraagt zich af waarom collegevergaderingen besloten moeten zijn. De minister brengt hier tegen in dat in het college, net als in de ministerraad, geen dingen besproken worden die niet al ergens anders aan de orde zijn geweest. Bovendien kan de raad het college op elk moment ter verantwoording roepen. Daarnaast merkt de heer Platvoet op dat de rol van met name de kleinere oppositiepartijen een andere zal worden. In de huidige (oude, red) situatie kunnen partijen die niet in de coalitie vertegenwoordigd zijn, bij de beleidsvoorbereiding invloed uitoefenen. Onder de nieuwe situatie komt sturing van buitenaf op het college al snel in de vertrouwenssfeer te liggen. Volgens minister de Vries kunnen oppositiepartijen bij beleidsmatige onderwerpen net als vroeger hun invloed uitoefenen. Aan het uitoefenen van de uitvoeringsbevoegdheden van het college ligt altijd een beleidsstuk ten grondslag. De raad beschikt dus over voldoende mogelijkheden om zich ook hier over uit te spreken. Tenslotte brengt de heer Platvoet samen met de heer Witteveen te berde dat het proces tot stelselwijziging niet ingegeven is door een vraag uit de bevolking. De minister gaat hier niet op in.

3.4 *Conclusies*

3.4.1 *Algemeen beeld*

De intentie van de Staatscommissie is dat met de dualiseringsoperatie bestuursbevoegdheden geconcentreerd worden bij het college en dat de gemeenteraad zich concentreert op het stellen van kaders, het controleren van het college en zijn rol als volksvertegenwoordiging. Deze scheiding van machten komt naar haar mening de transparantie en de herkenbaarheid van het bestuur ten goede.

Vanuit de Raad van State en de Eerste en Tweede kamer zijn hier bedenkingen bij. In haar advies aan de Regering stelt de Raad van State dat de Staatscommissie zich bedient van een slecht onderbouwde motivering om de stelselwijziging door te voeren en dat een aantal vermeende gebreken van het bestuur met de voorgestelde maatregelen niet verholpen zullen worden. Zij krijgt de indruk dat hier sprake is van een oplossing die op zoek is naar een probleem.

Alhoewel de Eerste en Tweede Kamer bij de behandeling in grote lijnen gebruik maken van de opmerkingen die door de Raad van State naar voren zijn gebracht, stemmen zij na het aanbrengen van enkele niet ingrijpende aanpassingen in met het ingediende wetsvoorstel.

3.4.2 Rollen en posities

Met de voorgestelde stelselwijziging blijft de gemeenteraad volgens de Staatscommissie eindverantwoordelijke voor het gemeentelijk beleid. Om haar taak als controleur van het college te kunnen waarwaken, moet zij over voldoende bevoegdheden te beschikken om het college te kunnen sturen. Het al of niet beschikken over informatie vormt, zoals de Staatscommissie stelt, de spil van deze controlefunctie en daarmee van de positie van de raad. Als eindverantwoordelijke voor het gemeentelijk bestuur dient zij daarnaast ook verantwoording af te leggen aan de samenleving; zonder voldoende informatie is dit niet mogelijk.

Voor de positie van de burgemeester is belangrijk dat zijn eigenstandigheid wordt versterkt, om als teamleider en coördinator goed te kunnen functioneren. Richting het college zal hij grip moeten kunnen hebben op het besluitvormingsproces van het college om zo de eenheid van het Collegebeleid te kunnen bewaken. Richting de raad zal de burgemeester ervoor zorg moeten dragen dat het democratisch proces goed verloopt en dat de raad voldoende ambtelijke ondersteuning krijgt. Richting de bevolking wordt van de burgemeester verwacht dat hij erop toeziet dat het gemeentelijk bestuur voldoende oog heeft voor de burgers.

Terwijl bij de burgemeester de taak ligt om de procedurele kant van het collegebeleid te waarborgen, kunnen de wethouders zich met name richten op de politiek-inhoudelijke kant van het beleid. De nieuwe positie van de wethouder kenmerkt zich doordat hij geen lid meer mag zijn van de raad. Hiermee wordt hem als het ware de mogelijkheid ontnomen om zichzelf te controleren, hetgeen bijdraagt tot verheldering van zijn positie in het bestuur.

In het gedualiseerde bestel, waarin geprobeerd wordt het democratisch gekozen bestuur bewust te versterken, zal het ambtelijk apparaat zich vooral moeten opstellen als ondersteuner van college of raad. De gemeentesecretaris blijft zowel ambtelijk manager als adviseur van het college. Omdat zijn relatie met de raad is weggefallen wordt zijn rol als aanvoerder van het ambtenarenapparaat belangrijker. Van de griffier wordt verwacht dat hij als ambtelijk manager van de griffie optreedt. Een verdere invulling van deze functie blijft in deze nog open.

4 Het bestuur en de informatievoorziening vóór de stelselwijziging

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 en 3 hebben we kunnen zien dat de wijze van besturen van de gemeentelijke organisatie gezien kan worden als een samenspel tussen verschillende actoren. Hiemstra heeft een uitvoerige beschrijving gemaakt in 'Het besturen van grote gemeenten' (Hiemstra, 1999) van het lokaal bestuur in Nederland vlak vóór de stelselwijziging, waarin hij zowel de posities van als de relaties tussen de actoren in de gemeentelijk topstructuur, als de strategie, structuur, procesgang en politieke cultuur behandelt.

Net als in het onderzoek van Hiemstra moeten in deze scriptie vragen beantwoord worden over de rollen, posities, relaties en de wijze waarop het spel gespeeld wordt. Voor zover het gaat om de situatie vóór de stelselwijziging geeft het onderzoek van Hiemstra (Hiemstra, 1999) daar een uitvoerige beschrijving van. Daarnaast biedt het onderzoek van Hiemstra ook een goede leidraad voor de beschrijving van de situatie in Rotterdam ná de stelselwijziging (zie hoofdstuk 6). De theoretische achtergrond zoals gehanteerd door Hiemstra wordt hieronder kort toegelicht.

4.2 De benadering van Hiemstra

Volgens Lammers, Mijs en Noort (Lammers, Mijs en Noort, 1997) kan het gros van de organisatiesociologische analyses van het bestuur in Nederland worden opgevat als varianten of combinaties van twee modellen: het partijenmodel en het systeemmodel.

In het systeemmodel legt men de nadruk op de organisatie als geheel, waarbij dat geheel gezien wordt als een sociaal-cultureel systeem. In het partijenmodel wordt de organisatie gezien als een conglomeraat van partijen en actoren die hun eigen belangen en doeleinden nastreven. Beide modellen afzonderlijk zijn slechts beperkt bruikbaar voor een organisatie waar we het hier over hebben, het gemeente-bestuur.

Zoals Kastelein (Kastelein, 1990) en Mastenbroek (Mastenbroek, 1998) naar voren brachten is er in het gemeentelijke bestuurssysteem sprake van een organisatieontwerp dat berust op onderhandelingsrelaties tussen organisatie-eenheden. De belangrijkste bouwstenen van dit bestuurssysteem zijn de structuur van het netwerk, dat is opgebouwd uit partijen en hun relaties, en de cultuur in de zin van gedragsintenties en de eigen dynamiek van de organisatie (Mastenbroek, 1998). Mastenbroek stelt dat we organisaties niet alleen moeten analyseren, maar ook moeten bestuderen als 'partijen in een systeem'. Het belangrijkste ordenende principe daarbij is het scheppen van een spanningsbalans tussen autonomie en wederzijdse afhankelijkheid tussen de 'partijen'.

Het bestuur als arena: partijen en relaties in de gemeente

Het wettelijk kader vormt een belangrijk uitgangspunt voor de verschillende partijen en relaties in de topstructuur (Hiemstra, 1999). Binnen de gegeven structuur heeft elk van deze partijen en/of actoren zijn eigen positie en rol. Tussen de actoren zijn daarnaast verschillende relaties en overlegvormen te herkennen, welke op gespannen voet kunnen staan met de rol die zij afzonderlijk vervullen.

Het bestuur als systeem: strategie, structuur, procesgang en cultuur

Keuning en Eppink (Keuning en Eppink, 1987) schetsen het beeld van een organisatie als een harmonieus cultureel systeem, welke de mogelijkheid biedt om de systeemtechnische kenmerken van de gemeentelijke organisatie te onderzoeken. Aan de hand van managementfuncties definiëren zij drie kernproblemen van het management:

- het extern afstemmingsprobleem tussen bestuur en externe omgeving;
- het structureringsprobleem dat ingaat op het ontwerpen van een organisatiestructuur waarbinnen de middelen kunnen worden afgestemd op de doelstellingen;
- het interne afstemmingsprobleem tussen de verschillende componenten van de organisatie.

Gezien het onderwerp van deze scriptie, die zich met name richt op de veranderingen binnen het bestuur als gevolg van de dualiseringsoperatie, zal bij de verdere behandeling met name ingegaan worden op het interne afstemmingsprobleem, hetgeen naar voren komt als we de procesgang en de bestuurlijke cultuur onder de loep nemen.

Als uitgangspunt voor het beschrijven van het gemeentelijke bestuursstelsel gebruiken we het partijen-systeemmodel van Hiemstra. Allereerst wordt het gemeentelijke bestuur belicht als arena, waarbij posities en relaties van de diverse actoren aan bod komt. De wijze van besluitvorming komt aan bod als we kijken naar de specifieke procesgang en cultuur, die deel uitmaken van de systeemtechnische kant van het gemeentelijke bestuur.

4.3 Het bestuur als arena: posities en relaties

Om de posities van de diverse actoren vóór de dualisering te verduidelijken laat Hiemstra (Hiemstra, 1999) eerst de hoofdrollen van de diverse actoren aan bod komen, waarna het accent verschuift naar de relaties tussen deze actoren.

4.3.1 De hoofdrollen: posities van bestuurders en ambtelijke top

Bij het belichten van de diverse rollen beschouwen we achtereenvolgens het bestuur: de raad, het college en de individuele wethouders en de burgemeester, om vervolgens in te gaan op de ambtelijke functionarissen: de secretaris, de directeuren en het middenkader.

De raad: controleren en beleid bepalen

Hiemstra stelt dat de gangbare stelling in veel publicaties over de situatie voor de dualisering is dat de raad met name een controlerende taak vervult en dat de rol als beleidbepalend orgaan steeds verder wordt uitgehold. De beleidsbepalende rol van de raad wordt onder meer bemoeilijkt door:

1. informatieachterstand ten opzichte van het college.
2. de raad wordt pas in een laat stadium bij het besluitvormingsproces betrokken, hetgeen in de praktijk betekent dat er vaak niet veel meer te kiezen valt en dat als de raad iets niet goedkeurt men terug is bij af. Hierdoor hebben commissiebehandelingen vaak eerder een informeel dan een beleidsvormend karakter.
3. dat college en raad steeds meer machten tegen elkaar worden. Daarnaast is de raad geen eenheid en is zij vrijwel altijd gesplitst in coalitie- en oppositiepartijen. Raadsdebatten hebben daardoor het karakter van een aanval op en verdediging van het college, waardoor de beleidbepalende rol in het gedrang komt.
4. Raadsleden zouden onvoldoende niveau hebben om hun taak waar te maken. Dit soort uitspraken zijn echter nooit onomstreden omdat niet duidelijk is wat de norm zou moeten zijn
5. Medebewindstaken zijn vooral aan het college opgedragen, waardoor de betekenis van de raad voor wat betreft sturing is afgenomen.

Dit alles heeft tot gevolg dat de meerderheid van de college- en raadsleden in Hiemstra's onderzoek (Hiemstra, 1999) van mening is dat de raad geen duidelijke visie heeft en niet in staat is haar beleidsbepalende rol voor wat betreft het stellen van kaders waar te maken. De geïnterviewden uit Hiemstra's onderzoek stellen dat van de controlerende taak van de raad meer terecht komt.

Het college van B&W: een team?

Onder het 'oude' bestel is het college een belangrijke schakel tussen raad en het ambtelijke apparaat. Deze positie brengt in essentie een tweetal taken met zich mee, namelijk het college draagt zorg voor de beleidsvorming en het is het centrale leidinggevende orgaan.

Binnen het college dat collegiale verantwoordelijkheid draagt, vindt portefeuillevdeling plaats; de verdeling van deze portefeuilles is een politieke keuze. Vanuit organisatorisch oogpunt is dit echter een vreemde keuze omdat hierdoor versplintering van beleid plaatsvindt, maar ook omdat de wethouder en zijn positie hierdoor verzelfstandigen. Dit heeft gevolgen voor de mate van collegialiteit in een college, die per gemeente kan verschillen. De mate van collegialiteit hangt af van de rol die de burgemeester vervult, de mate waarin de wethouders gezag hebben in hun fractie, coalitieverhoudingen en de eenduidigheid waarmee beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd, maar ook van persoonlijke verhoudingen binnen de coalitie.

De rol van de burgemeester: faciliteren of meespelen

Vooraf in grote gemeenten komt het zelden voor dat een burgemeester een brede portefeuille heeft, aangezien hierdoor zijn objectieve positie aan kracht kan inboeten. Bij een brede portefeuille loopt hij een groter risico om als partij betrokken raken bij tegenstellingen binnen het dagelijks bestuur of geschillen tussen onderdelen van het ambtelijk apparaat. De burgemeester heeft daarom een procedurele, maar ook wettelijk vastgelegde, rol bij het functioneren van de gemeenteraad en het college, waarbij het tot elkaar brengen van tegengestelde opvattingen en bestuurlijke coördinatie als belangrijkste taken worden gezien.

Gemeentesecretarissen

In publicaties (oa. VGS, 1984 & Beverling e.a., 1987) worden zes taken van de gemeentesecretaris onderscheiden, te weten: het voeren van het secretariaat van de bestuursorganen, het adviseren en ondersteunen van de bestuursorganen, de horizontale coördinatie- en integratietaken, de verticale coördinatie- en integratietaken, voorwaarscheppende taken voor de organisatie en hoofd van de bestuursdienst. Uit deze opsomming van taken komt naar voren dat de positie van de gemeentesecretaris zich bevindt in het centrum van het bestuursnetwerk en dat bij het invullen van zijn rollen de gemeentesecretaris vooral flexibel moet zijn. In de praktijk blijkt de invulling van de rol van de gemeentesecretaris vooral bepaald te worden door de mores op het stadhuis. Onder monistische verhoudingen is het een positie die relatief kwetsbaar is. De speelruimte van de gemeentesecretaris wordt vooral bepaald door de ruimte die anderen al dan niet opeisen, op het snijvlak van bestuurlijke en ambtelijke aansturing. In het aansturen van de organisatie beschikt hij in het algemeen niet over een sterk sturende rol. Secretarissen die zich sterk op het politieke vlak manifesteren lopen het risico niet te worden geaccepteerd door de collegeleden.

De dienstdirecteur

Traditioneel kennen de directeuren een lijnverantwoordelijkheid voor hun dienst en behartigen ze vanuit die rol in de eerste plaats het belang van de eigen dienst. B&W kunnen bevoegdheden mandateren aan ambtenaren, waarbij het gaat over uitvoering van besluiten van college en raad. Dit leidt tot taakverlichting van het college en een efficiëntere organisatie. De constructie van mandatering zorgt ervoor dat de politieke verantwoordelijkheid intact blijft.

Het middenmanagement: geregisseerd door directeur of wethouder

De positie van directeur ten opzichte van het middenmanagement is in de regel hiërarchisch bovengeschikt. Met name bij beleidszaken blijken wethouders echter direct zaken te doen met het middenkader, waarbij de directeur op de zijlijn staat. In de lijn is het echter wel de directeur, die het middenkader aanstuurt.

4.3.2 *De relaties binnen de bestuurlijke en ambtelijke topstructuur*

Tussen de actoren zijn daarnaast verschillende relaties en overlevormen te herkennen, te weten:

- | | |
|--|---|
| 1. relaties tussen wethouder en collegefractie | 6. relaties tussen wethouder en secretaris |
| 2. relaties tussen collegepartijen en niet-collegepartijen | 7. relaties tussen directeur en wethouder |
| 3. relaties tussen wethouders | 8. relaties tussen wethouder en middenkader |
| 4. relaties tussen burgemeester en secretaris | 9. relaties tussen directeuren en secretaris |
| 5. relaties tussen burgemeester en wethouders | 10. relaties tussen directeuren en middenmanagement |

De speelruimte van de wethouder

Onder monistische verhoudingen zijn bij het fractieoverleg, dat periodiek plaatsvindt, naast de fractieleden ook vrijwel altijd de wethouders aanwezig. Dit overleg vervult in de communicatie tussen de eigen raadsfractie en de wethouder een belangrijke rol. In de eerste plaats houdt de wethouder zo voeling met de raad en anderzijds houdt hij de fractie zo op de hoogte van zaken die bij het college leven. Deze vorm van vooroverleg legt de basis voor aanvaarding van voorstellen en plannen die het college aan de raad voorlegt. Daarnaast worden deze vergaderingen ook gebruikt om fractieleden vroegtijdig te informeren en hen de mogelijkheid te bieden om invloed uit te oefenen. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat collegefracties eerder geïnformeerd zijn over beleidsvoornemens dan niet-collegefracties en zo al tijdens het ambtelijke voortraject invloed kunnen uitoefenen (Schouw, 1996), waardoor niet-collegefracties zich in een veel ongunstiger positie bevinden. De ROB gaat in op de negatieve invloed van de fractiebinding (Rob, 1997), doordat raadsleden zich in de fractiekamers aan een standpunt binden en hierdoor het publieke debat een ritueel karakter geven.

Als een fractievoorzitter met de wethouder mee wil sturen, dan zal hij de collegeagenda voor de collegevergaderingen moeten kunnen inzien. Dit blijkt in de ruime meerderheid van de gemeenten ook het geval te zijn. De aanwezigheid van een invloedrijke fractie blijkt ook uit het feit dat het in vele gemeenten geregeld voorkomt dat de besluitvorming in het college wordt uitgesteld omdat een wethouder de fractie wil polsen.

Alles draait om uitvoering: het managementteam

In bijna alle, door Hiemstra onderzochte, gemeenten vergaderen de dienstdirecteuren en de gemeentesecretaris periodiek in een managementteam. In Rotterdam vervult de gemeentesecretaris zowel de rol van voorzitter van het managementteam als van directeur van de

bestuursdienst. In de rol als voorzitter dient de secretaris een bindende rol te spelen in het managementteam. Vanuit een positie die hiërarchisch niet bovengeschikt is, is het spelen van deze rol echter een moeilijke opgave.

Ruim de helft van de directeuren uit Hiemstra's onderzoek geeft aan de handen vol te hebben aan de aansturing van de ambtelijke dienst en niet toe te komen aan substantiële bijdragen aan het managementteam. Een gevolg hiervan is dat men in veel gevallen non-interventiegedrag kan waarnemen in het managementteam en dat er hierdoor vaak niet open gediscussieerd wordt over het functioneren van de verschillende diensten. Het managementteam wordt door de geïnterviewde directeuren dan ook eerder als een overlegorgaan beschouwd dan als een sturingsorgaan. Als er geen eenheid is in het managementteam, dan is de verleiding voor collegeleden groot om zich rechtstreeks met het ambtelijk apparaat te gaan bemoeien.

De burgemeester met de secretaris en de wethouders

De burgemeester en de secretaris vervullen voor de dualisering beide een solitaire functie, waarbij de burgemeester de eenheid binnen het college bewaakt en de secretaris binnen het managementteam. De hoge frequentie van overleg tussen beide functionarissen is hierdoor in zekere zin vanzelfsprekend, ook omdat beiden een belangrijke rol hebben bij de voorbereiding van de collegevergadering. In gemeenten waar de relatie tussen deze twee posities is verstoord, wordt het adequaat functioneren van de topstructuur ernstig bedreigd.

Om de rol van bestuurlijk coördinator waar te kunnen maken is het van belang dat de burgemeester een goede relatie onderhoudt met de overige collegeleden. Veel burgemeesters slagen hierin.

De wethouder met de secretaris en de directeur

Het merendeel van de wethouders ziet de secretaris als vertrouwenspersoon waarmee hij onderwerpen kan bespreken (Hiemstra, 1999; Reinou en Lutters, 1993:85). De wethouder heeft periodiek overleg met ambtenaren die met zijn portefeuille te maken hebben. Dit portefeuille-overleg is daarmee een belangrijk instrument in de communicatie tussen wethouder en het ambtelijk apparaat, waaraan naast de dienstdirecteur soms ook het middenkader deelneemt.

Verschillende regieaanwijzingen: de wethouder en het middenkader

Het merendeel van de wethouders heeft in het monistische bestel geregeld individueel overleg met het middenkader. Deze contacten hebben met name betrekking op beleidszaken. Leden van het middenkader stellen dat bedrijfsuitvoeringszaken niet worden aangestuurd door de wethouder. Veel wethouders stellen dat ze dit overleg met het middenkader van groter belang achten voor een beleidsvoorstel dan contacten met de directeur. Het is algemeen bekend dat dubbele sturing de totale kwaliteit van het management niet ten goede komt. Het bevordert namelijk de vrijblijvendheid en vergroot de macht van degene die geleid wordt. De mate waarin

wethouders contacten onderhouden met lagere ambtelijke echelons is afhankelijk van de persoonlijkheid van de directeur en de mate waarin de directeur kan voorzien in de informatie-behoefte van de wethouder.

De relatie directeuren en secretaris

Hoewel de secretaris formeel een hogere positie heeft dan de directeuren, is het algemene beeld in de praktijk dat hij veelal een nevensgeschikte positie heeft ten opzichte van de directeuren. De meerderheid van de directeuren vindt dan ook dat zij onafhankelijk van de secretaris sturen en dat de secretaris eerder coördinerend dan sturend optreedt.

4.4 Het bestuur als systeem: de wijze van besluitvorming

4.4.1 Algemeen

Bij de systeembenadering dient zich de vraag aan hoe gemeenten invulling geven aan de organisatievraagstukken strategisch beleid, structuur, procesgang en bestuurlijke cultuur? Op grond van het onderwerp van deze scriptie met name ingegaan op de wijze van besluitvorming, hetgeen naar voren komt als we de procesgang en de bestuurlijke cultuur onder de loep nemen.

4.4.2 De loop van het besluitvormingsproces

Hoe hebben gemeenten hun besluitvormingsproces ingericht in het 'oude' bestel? Dit komt naar voren uit de wijze waarop men omgaat met: collegestandpunten in raadscommissies, de invloed van de ambtelijke top op collegevoorstellen, het overleg tussen wethouder en middenkader en directeur, de uitvoering van collegebesluiten, de rol van het managementteam en de rol van de beleids- en beheerscyclus.

Voorstellen met en zonder collegestandpunt

Zoals eerder gesteld, is onder monistische verhoudingen de positie van de raad in het algemeen als zwak te kenschetsen. Het feit dat de raad vaak in een laat stadium in het besluitvormingsproces wordt gekend is hier mede debet aan. In een ander geval zijn bepaalde besluiten zover door ambtenaren en het college voorbereid dat formeel de raad wel de dienst uitmaakt, maar dat er praktisch geen weg terug meer is en er dus eigenlijk niks te besluiten valt.

De commissievergadering kan worden gezien als een voorbehandeling door een bijzondere groep uit de raad. De wethouder kan hier de mening van de raadsleden polsen, inlichtingen verstrekken en de raad overtuigen van de juistheid van een voorstel. Voorstellen in de commissies gaan voor de stelselwijziging bijna altijd vergezeld van collegestandpunten, hetgeen een echte open discussie in de weg staat. Hierin heeft ook de raad een aandeel. Het is

namelijk meestal de raad die bij voorstellen vraagt naar het collegestandpunt. Een belangrijk nadeel van de commissiebehandeling is de sectorale en versplinterde behandeling.

Wie bepaalt de collegeagenda?

De voorstellen die op de collegeagenda verschijnen, worden op initiatief van het college of het ambtelijk apparaat opgesteld. Alle voorstellen worden in Rotterdam eerst gescreend door de portefeuillehouder. De gemeentesecretaris heeft tot taak de collegeagenda samen te stellen, en zal met zijn medewerkers bepalen of een stuk besluitvormingsrijp is. Bij het uitstellen van besluitvorming kan de secretaris hiermee in een lastige situatie terecht komen als de portefeuillehouder en de opsteller het stuk wel besluitvormingsrijp achten. De politieke situatie en de persoonlijkheid van de betrokkenen bepaalt dan wie bakzeil moet halen.

Directeuren verrast, secretaris buitenspel

Managementteamleden en collegeleden worden vaak verrast door zaken, die in het portefeuilleoverleg worden goedgekeurd welke echter eerst in het managementteam aan de orde hadden moeten komen. Dit gebeurt doordat directeuren van de diensten zaken eerst met de wethouder bespreken. Wat is nog de rol van de secretaris en het managementteam als de portefeuillehouder al positie heeft gekozen?

Een sterke relatie tussen de portefeuillehouder en de lagere ambtelijke echelons bevordert de verkokering binnen de gemeente. Integreernde organen zoals het college en het managementteam komen hierdoor in zekere zin buiten spel te staan. In het verlengde hiervan tast direct overleg tussen de portefeuillehouder en het middenkader ook de positie van de directeur aan, hetgeen zijn manoeuvreerruimte vermindert.

Wie herinnert diensten aan collegebesluiten?

Als het college een besluit heeft aangenomen, is het niet vanzelfsprekend dat het ook wordt uitgevoerd. Het is vaak de portefeuillehouder die diensten aan een collegebesluit herinnert als dit niet wordt uitgevoerd. De burgemeester heeft hierin nauwelijks een rol.

Managementteam terughoudend in beleidszaken

Bovenaan de managementteam-agenda staan bedrijfsuitvoeringszaken, gevolgd door belangrijke projecten. Beleidsvraagstukken staan niet alleen minder vaak op deze agenda, er wordt ook anders mee omgegaan. Meer dan de helft van de directeuren stelt dat men alleen in informerende zin over deze vraagstukken spreekt of er zelfs geen rol in speelt.

Maakt de besturingscyclus ambities zichtbaar?

De door Hiemstra geïnterviewde bestuurders zijn tevreden over de beheersmatige kwaliteiten van het instrumentarium maar men is veel kritischer over de beleidsmatige kwaliteiten (Hiemstra, 1999: p. 146). De besturingscyclus heeft hiermee een belangrijke positie verworven bij het bestuur van de gemeente. Veel gemeenten zijn midden jaren tachtig begonnen met het vernieuwen van de besturingscyclus (ook wel de beleids- en beheerscyclus). Een van de speerpunten van dit BBI-project was om de beleidsbepalende rol van de raad te vergroten, hetgeen echter in het algemeen niet wordt gehaald. De indruk bestaat dat de begroting nog steeds wordt gebruikt om nieuwe zaken af te wegen tegen beschikbaar geld. Bestaand beleid wordt vrijwel altijd als gegeven beschouwd (iceberg-model). Daar komt dan nog bij dat er nauwelijks waarneembare interesse van raden is voor effectmeting. De rekening wordt zowel door college- als raadsleden gezien als een belangrijk verantwoordingsinstrument. De besturingscyclus in combinatie met managementrapportages versterken de greep van het bestuur op het ambtelijk apparaat.

4.4.3 De sfeer: verhoudingen tussen politieke partijen zijn spelbepalend

Cultuur heeft betrekking op de ongeschreven regels in de organisatie en is dus niet direct zichtbaar. De bestuurscultuur is van grote invloed op hoe ambtenaren en bestuurders met elkaar omgaan. Het merendeel van de ambtenaren en bestuurders ziet hun organisatie als niet-zakelijk. Meer dan de helft van de fractievoorzitters vindt dat in de raad regelmatig gestemd wordt op basis van partijpolitieke in plaats van zakelijke argumenten (Hiemstra, 1999).

4.5 Specifieke besturingskenmerken van de grote vier gemeenten

In deze paragraaf gaan we in op de belangrijkste zaken die het bestuur van de grote vier gemeenten kenmerken: de rol van de bestuursdienst, de positie van de secretaris en de rol van het managementteam. Gezien het onderwerp van deze scriptie ga ik met name in op de situatie in Rotterdam.

De besturingswijze in de Gemeente Rotterdam kenmerkt zich, volgens Hiemstra, het meest door een relatief sterk collegiaal sturend college, een meesturend managementteam en een gemeentesecretaris in de positie van algemeen directeur. Deze (collegiale) variant biedt de goede voorwaarden voor geïntegreerd optreden van de gemeente en is dus zeer geschikt voor een gemeente met complexe problemen zoals Rotterdam. Voorwaarde voor een goede coördinatie zijn goede afspraken tussen het college en het managementteam over bevoegdheden. Het nadeel van deze variant kan zijn dat het college en het ambtelijk topmanagement door de zwakke positie van de fracties, onvoldoende aandacht hebben voor

het debat en voor de politieke aansturing, waardoor het politieke domein verambtelijkt. Tops onderkent dit proces in meerdere gemeenten in Nederland (Tops, 1994).

Anders dan in Den Haag en Utrecht voeren de bestuursdiensten in Rotterdam en Amsterdam een breed scala aan beleidsinhoudelijke taken uit. De Rotterdamse bestuursdienst is de helft kleiner dan de Amsterdamse omdat op grote schaal decentralisatie van voormalige secretarietaken naar de diensten heeft plaatsgevonden. De bestuursdienst heeft in deze steden een nadrukkelijk sturende rol en kan met name in Rotterdam gezien worden als intermediair tussen het bestuur en de diensten. Rotterdam spreekt dan ook van een scharnierfunctie van de bestuursdienst in het organiseren van countervailing power en checks and balances ten opzichte van de diensten (Gemeentebestuur Rotterdam, 2001). De diensten zijn aangehaakt bij beleidssectoren en vakdirecties van de bestuursdienst, welke verantwoordelijk is voor beleidsintegratie van een bepaald beleidsterrein. Men werkt met programma's, welke een dienstoverstijgend karakter hebben en zo bijdragen aan de integratie van beleid. De integrerende rol van de bestuursdienst op het gebied van bedrijfsvoering van de diensten en concerncontrolling wordt versterkt. Versterkte bedrijfsvoering en controlling waren in Rotterdam dus reeds voor de eeuwwisseling in opbouw.

In grote gemeenten moet de secretaris gezien worden als een primus inter pares. Ten opzichte van de dienstdirecteuren heeft hij een meer coördinerende dan sturende rol.

In Rotterdam kent men een managementteam bestaande uit de dienstdirecteuren en de secretaris. Dit overleg heeft een sterk informerend karakter. Daarnaast kent men het managementteam van de bestuursdienst. Dit heeft een belangrijke gemeentebrede coördinerende en adviserende rol. Naast de secretaris bestaat dit overleg uit de directeuren van de vakdirecties en beleidssectoren van de bestuursdienst. Daarnaast vindt periodiek overleg plaats tussen de wethouder, de directeuren van de bestuursdienst en de dienstdirecteuren. Bij dit overleg met dienstdirecteuren is in principe altijd een adviseur van de bestuursdienst aanwezig.

4.6 Informatie voor de dualisering

De situatie voor de dualisering leert dat binnen het monistisch ingerichte bestuur sprake is van een cultuur die veelal gericht is op het verkrijgen van consensus. Deze constellatie biedt grote fracties het vooruitzicht op een breed draagvlak voor besluiten. Kleine partijen wordt daarmee de mogelijkheid gegeven op verschillende punten in het besluitvormingsproces invloed uit te oefenen, en niet alleen bij de raadsbehandeling. Voorwaarde voor deze wijze van handelen is dat onderliggende informatie vrij toegankelijk is en dat de spelers in staat zijn overzicht te verkrijgen over het speelveld en hetgeen ter besluitvorming voorligt. Volgens betrokkenen blijkt

dit niet altijd het geval te zijn. Uit het onderzoek van Hiemstra (Hiemstra, 1999) komt naar voren dat er sprake is van informatieachterstand bij de raad, met name bij de oppositie, ten opzichte van het college en dat zij hierdoor niet in staat zou zijn haar beleidbepalende taak waar te maken.

De wijze waarop informatie in politieke zin gebruikt wordt, is door de diverse college's met wisselend succes toegepast en is afhankelijk van de politieke verhoudingen en de persoonlijke stijl van de collegeleden. De raad wordt pas in een laat stadium bij het besluitvormingsproces betrokken, hetgeen in de praktijk betekent dat er vaak niet veel meer te kiezen valt.

4.7 Conclusies

In algemene zin kan op grond van het onderzoek van Hiemstra (Hiemstra, 1999) ten aanzien van de rollen van betrokkenen binnen het bestuur vóór de dualiseringsoperatie het volgende worden opgemerkt:

- Bij de beleidsvormende rol van de raad worden om diverse redenen vraagtekens gezet.
- De controlerende rol van de raad komt beter uit de verf.
- De invloed van collegefracties op wethouder moeten niet worden onderschat.
- De collegialiteit in het college is sterk.
- In een gemeentelijke structuur, op basis van het concern-dienstenmodel, hebben directeuren hun handen vol aan het aansturen van de ambtelijke dienst en komen ze nauwelijks toe aan substantiële bijdragen aan het managementteam.
- De positie van de gemeentesecretaris verschilt per gemeente en is formeel bovengeschiedt aan de positie van de directeuren. In de praktijk is de positie van de secretaris veelal nevensgeschiedt.
- Door een intensieve relatie tussen wethouder, directeuren en middenkader loopt de secretaris, als directeur van de bestuursdienst, het risico om langs de zijlijn te komen staan.
- Het middenkader heeft een zelfstandige relatie met de wethouder.

De rol die informatie in deze wisselwerking vervulde kan als volgt worden omschreven:

Binnen het monistisch ingerichte bestuur is sprake van een cultuur die gericht is op het verkrijgen van consensus, hetgeen grote fracties het vooruitzicht op een breed draagvlak voor besluiten biedt en kleine partijen de mogelijkheid invloed uit te oefenen. Er wordt op gewezen dat ten aanzien van de informatiepositie van de raad sprake is van informatieachterstand ten opzichte van het college, waardoor de raad haar beleidbepalende taak niet kan waarmaken.

5 Opzet van het onderzoek naar de situatie na de dualisering

5.1 Algemeen

In het voorgaande is aan de hand van literatuur ingegaan op de situatie vóór de stelselwijziging, de achtergronden en structuur van de stelselwijziging en de rol die informatie speelt in het bestuur. Van de situatie ná de stelselwijziging is vooralsnog nog relatief weinig onderzoek verricht en gepubliceerd. Daarom is als onderdeel van deze scriptie de werking van het gemeentebestuur van Rotterdam en de rol van informatie binnen het bestuur na de dualisering door middel van literatuuronderzoek en het houden van interviews onderzocht. De gehanteerde aanpak hiervoor wordt in dit hoofdstuk beschreven.

Om de veranderingen als gevolg van de dualisering op het gemeentelijk bestuur in Rotterdam en de effecten op de informatievoorziening in kaart te brengen is eerst gekeken naar de afspraken en procedures, die schriftelijk al zijn vastgelegd in de 'regels van het dualistische spel' (Gemeente Rotterdam, 2001). Als onderdeel van dit onderzoek zijn deze formele afspraken en procedures bestudeerd. Om inzicht te krijgen in de werking van het gemeentelijk bestuur in de praktijk, is in deze scriptie ervoor gekozen om interviews te houden met betrokkenen.

In het vorige hoofdstuk hebben we kunnen zien dat de wijze van besturen van de gemeentelijke organisatie gezien kan worden als een samenspel tussen verschillende actoren, waarbij rollen, relaties en posities in belangrijke mate het verloop van het spel bepalen. Om de huidige situatie in de Gemeente Rotterdam te kenschetsen zullen deze onderwerpen, en de rol die informatie in het samenspel speelt, in de interviews aan de orde komen.

5.2 Aanpak onderzoek

Met de dualiseringsoperatie zijn veranderingen aangebracht in de bestuurlijke structuur van de gemeente. In "De regels van het dualistische spel" zijn werkprocessen, procedures en afspraken weergegeven zoals deze gelden tussen gemeenteraad en college vanaf december 2002. Deze vormen hiermee het, formeel vastgelegde, fundament voor deze studie.

Deze studie spits zich toe op de veranderingen van rollen, posities en relaties als gevolg van de stelselwijziging en de rol die informatie hierin speelt. De vragen naar deze rollen, onderlinge verhoudingen en de rol van informatie zijn verwerkt in een vragenlijst, die als checklist bij de interviews is gebruikt. Deze checklist vormde een soort leidraad voor het gesprek, waarbij de

mogelijkheid bestond om, naar gelang de loop van het gesprek, op sommige onderwerpen dieper in te gaan. Aangezien de spil van het gemeentelijk bestuur wordt gevormd door de raad en het college, is met name aandacht besteed aan de wisselwerking tussen deze twee organen.

5.2.1 De checklist

De indeling van de checklist is geënt op de indeling zoals deze door Hiemstra (Hiemstra, 1999) is gehanteerd. Hierbij wordt het bestuur in de eerste plaats belicht wordt als arena, waarbij ingegaan wordt op de rollen, relaties en posities, om daarna aan de hand van de informatievraag de het besluitvormingsproces onder de loop te nemen.

Hierbij komen vragen aan de orde naar:

Rollen

Hierbij wordt gevraagd naar de rollen die de verschillende actoren vervullen en eventueel vervulden, welke rol informatie daarin speelt, welke knelpunten men signaleert (ook in de oude situatie) en op welke wijze het beter ingevuld zou kunnen worden.

- Wat vindt de bestuurder voor het uitvoeren van de rol van hetzij college-lid hetzij raadslid noodzakelijk?
- Krijgt de raad voldoende tijd en ruimte om haar taken uit te voeren?
- Hoe kijkt de bestuurder aan tegen de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad?

Wisselwerking college en raad (posities en relaties)

Hierbij wordt nagegaan hoe raad en college met elkaar omgaan na de dualiseringsoperatie, welke gevolgen dit heeft gehad voor de informatievoorziening, hoe men elkaars rol ziet, welke knelpunten men signaleert (ook in de oude situatie) en op welke wijze het beter ingevuld zou kunnen worden.

- Mag de raad zich bemoeien met het dagelijks bestuur?
- Moet de raad alleen de onderbouwing van een beslissing kunnen controleren of moet zij ook een oordeel kunnen vellen of de beslissingen op een goede wijze tot stand gekomen zijn. Controleert zij dus de beslissing of ook het proces daar naar toe?
- In de gevallen waarbij in de raad geïnterpelleerd is dringt zich de vraag op of de oorzaak hiervan gelegen is in de wijze van informatieverschaffing.

Relaties ambtelijk-bestuurlijk

Hierbij wordt gevraagd naar de wisselwerking tussen bestuur en ambtenaren-apparaat, welke rol informatie daarin speelt, welke knelpunten men signaleert (ook in de oude situatie) en op welke wijze de wisselwerking beter ingevuld zou kunnen worden.

- Hoe wordt omgegaan met de scheiding tussen schriftelijke bestuurlijke en ambtelijke informatie? Wat, hoe en naar wie?
- Heeft de bestuurder een beeld van de feitelijke vragen die aan ambtenaren zijn gesteld, hetgeen mogelijk een signaal kan zijn van een tekort aan informatieverstrekking?

Passieve informatieplicht (zoals vastgelegd in de wet; zie ook begrippen in bijlage 1):

Hierbij wordt nagegaan hoe hetgene dat in de wet is vastgelegd wordt uitgelegd in de praktijk en wat dit voor gevolgen heeft.

- Welke niveau van informatie wordt met voorstellen mee naar de raad verstuurd?
- In de gevallen waarbij in de raad geïnterpelleerd is dringt zich de vraag op of de oorzaak hiervan gelegen is in de wijze van informatieverschaffing.

Actieve informatieplicht

Gevraagd wordt hierbij hoe het spel gespeeld wordt, hoe informatie daarbij gebruikt wordt en waar eventueel de verschillen met vroeger zitten.

- Hoe wordt omgegaan met de actieve informatieplicht, oftewel hoe wordt en hoe dient invulling van tijdstip en wijze van aanbieden te worden vormgegeven? En welke rol speelt politieke gevoeligheid hierbij?
- Wat is de rol van de wethouder/burgemeester in commissievergaderingen?
- De invulling van de rondvraag bij de commissie, mede tegen het licht dat de commissie ook het (tweezijdig) informatiekanaal vormt voor de burgers (vragenhalfuur).

5.3.2 *De interviews*

Met de 'regels van het dualistische spel' als het formele kader zijn, om de huidige praktijksituatie in kaart te brengen interviews gehouden met collegeleden, raadsleden en ambtenaren.

Bewust is gekozen voor een evenwichtige verdeling tussen de diverse groepen: ambtenaren, college en raadsleden van de oppositie en van de coalitie. Op deze wijze wordt informatie verzameld vanuit diverse verschillende invalshoeken, waardoor het mogelijk wordt deze te onderzoeken, te verklaren maar ook te verifiëren. De legitimiteit van de bevindingen is versterkt door geconstateerde verschillen tussen de diverse actoren en/of partijen aan de betrokkenen voor te leggen. Met de geïnterviewden is, met de checklist als leidraad, een vraagesprek gehouden van circa een uur.

In de periode maart tot en met augustus 2003 zijn hier interviews gehouden met:

Naam	Functie	Datum interview
De Collegeleden		
L.M.M. Bolsius	Wethouder Wijken en Buitenruimte	14 april 2003
S. Hulman	Wethouder Kunstzaken en Vervoer	24 april 2003
J. van der Tak	Wethouder Sociale Integratie	28 april 2003
N.J.G. Janssens	Wethouder Middelen en Sport	6 mei 2003
M.G.T. Pastors	Wethouder Fysieke Infrastructuur	7 mei 2003
Mw R.M. de Faria	Wethouder Veiligheid en Volksgezondheid	14 mei 2003
M.W. van Sluis	Wethouder Economische Infrastructuur	14 mei 2003
I.W. Opstelten	Burgemeester	16 juni 2003
de Raadsleden		
W.R. de Waal	Leefbaar Rotterdam (coalitie)	3 juli 2003
A. Erdal	CDA (coalitie)	3 juli 2003
G.W. van Gent	VVD (coalitie)	24 juli 2003
mw. L.H.M. Kruse	Groen Links (oppositie)	8 juli 2003
M.M.M. Kneepkens	Stadspartij (oppositie)	7 juli 2003
P.J.H.M. van Dijk	PvdA (oppositie)	4 augustus 2003
Ambtenaren		
A. de Bondt	Secretariaat van de Griffie	28 februari 2003
Mw. G.Timmers	Bureau Gemeentesecretaris	5 maart 2003
mw. K.D. Hanstede	Griffier	20 mei 2003
C. de Wijs	Directeur van Dienst Gemeentewerken	6 augustus 2003
N. van Eck	Gemeentesecretaris	25 augustus 2003

De bedoeling is de bevindingen van de reeds gemaakte (formele) afspraken en de bevindingen van de vraaggesprekken af te zetten tegen de eerder geschetste situatie vóór de dualisering. Op grond van een analyse van de veranderingen wordt onderzocht wat voor gevolgen de dualiseringsoperatie heeft gehad voor het besturen en de rol die informatie hierin speelt. Op grond van de conclusies, die hieruit voortvloeien, worden aanbevelingen gedaan met het oog op de toekomst.

6 Bevindingen van het onderzoek

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de omgang en de informatievoorziening tussen college en raad is geregeld met de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur. In “De regels van het dualistische spel” is de formele kant hiervan vastgelegd zoals deze geldt tussen gemeenteraad en college in Rotterdam vanaf december 2002. Vervolgens is gekeken welke gevolgen deze formele regels hebben voor de informatiepositie van de raad.

Na de behandeling van de formeel vastgelegde ‘spelregels’ worden de uitkomsten uit de gehouden interviews met collegeleden, raadsleden en ambtenaren besproken (zie ook paragraaf 6.3).

6.2 De regels van het dualistische spel

De invoering van het dualisme heeft geleid tot wijzigingen. Belangrijkste kenmerk van het dualisme is het uit elkaar halen (“ontvlechten”) van de taken, bevoegdheden en personele samenstelling van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. De stelselwijziging heeft daarnaast ook gevolgen voor de positie en taken van andere spelers. Binnen dit geheel aan posities, taken en belangen vormt informatie een onmisbaar onderdeel maar ook een machtsmiddel.

De “Regels van het dualistische spel” (Gemeentebestuur Rotterdam, 2001) geven in het Rotterdamse bestuur invulling aan zaken die formeel in de Wet en in gemeentelijke verordeningen zijn vastgelegd. Deze wettelijke kaders geven het speelveld en de belangrijkste spelregels aan. In de “Regels van het dualistische spel” zijn enkele bijzonderheden te herkennen die de verloop van het spel kunnen beïnvloeden. Zij vloeien deels voort uit formele wetten en verordeningen, maar daarnaast is ook sprake van enkele aanvullende spelregels. Deze bijzonderheden, en de vragen die hierbij naar boven komen, worden hieronder nader beschreven. In hoofdstuk 7 wordt getracht op deze vragen een antwoord te geven.

In de ‘Regels van het Dualistische Spel’ wordt met name de controlerende rol van de raad tot in detail wordt beschreven. De kaderstellende en de volksvertegenwoordigende rol van de raad zijn veel minder uitvoerig beschreven. De vraag dringt zich op wat hier de oorzaak van is?

Ten aanzien van collegevergaderingen dient zich de vraag aan waarom deze besloten zouden moeten zijn. Ditzelfde geldt overigens voor de collegeagenda.

In het verlengde van het bovenstaande ligt het gegeven dat ambtelijke adviezen beschouwd worden als intern ten behoeve van het college en niet aan de raad verstrekt mogen worden. Men kan zich afvragen in hoeverre men de vrije toegang van de raad tot informatie hiermee geen geweld aan doet, en wat de meerwaarde hiervan is met het oog op dualistische verhoudingen?

Omdat het ambtelijk apparaat met de dualisering formeel aangestuurd hoort te worden door het college, kan men zich afvragen in hoeverre collegeleden invloed hebben op de mate van en de kwaliteit van informatie die raadsleden bij ambtenaren kunnen verkrijgen?

In de regels van het spel staat vermeld dat de bestuursdienst in Rotterdam gezien kan worden als intermediair tussen het bestuur en de diensten door als countervailing power, in de zin van checks and balances, te fungeren ten opzichte van de diensten (Gemeentebestuur Rotterdam, 2001). In hoeverre kan er sprake zijn van checks en balances binnen één orgaan?

Formeel stelt de raad de programmabegroting vast. Men kan zich afvragen in hoeverre er een verschil is tussen het collegeakkoord en deze programmabegroting, of met andere woorden: in hoeverre de coalitie de invulling van de programmabegroting laat bepalen door het collegeakkoord? In het verlengde van deze vraag kan men zich afvragen wat men zich bij de kaderstellende rol van de raad moet voorstellen?

6.3 *Situatie en veranderingen na de dualiseringsoperatie*

Als uitgangspunt voor het beschrijven van het gemeentelijke bestuursstelsel na de dualiseringsoperatie gebruiken we het basismodel van Hiemstra (Hiemstra, 1999), dat we ook gebruikt hebben om de situatie vóór de dualisering te beschrijven (zie hoofdstuk 4). De aanpak van Hiemstra in 'Het besturen van grote gemeenten' sluit nauw aan bij de vragen die in deze scriptie en in dit hoofdstuk beantwoord moeten worden over de rollen, posities, relaties en de wijze waarop het spel gespeeld wordt en kan daarom als een goede leidraad gebruikt worden voor de beschrijving van de veranderingen en situatie na de stelselwijziging.

In het door Hiemstra gehanteerde model wordt het gemeentelijke bestuur in de eerste plaats besproken als arena, waarbij posities en relaties van de diverse actoren aan bod komt. Vervolgens wordt ingegaan op de, voor deze scriptie, relevante systeemonderwerpen: de specifieke procesgang en cultuur.

6.4 *Het bestuur als arena na de dualiseringsoperatie*

6.4.1 *Hoofdrollen en posities van bestuurders en ambtelijke top*

De raad: van controleren en beleid bepalen naar controleren en kaders stellen

Volgens Hiemstra (Hiemstra, 1999) werd deze rol van de raad in het verleden onder meer bemoeilijkt doordat:

1. er sprake was van een informatieachterstand ten opzichte van het college.
2. de raad pas in een laat stadium bij het besluitvormingsproces betrokken werd.
3. tussen college en raad steeds meer sprake was van polarisatie
4. raadsleden onvoldoende niveau zouden hebben om hun taak waar te maken
5. medebewindstaken steeds meer zijn overgedragen aan het college.

Laten we eens kijken of ten aanzien van deze onderwerpen die voor de dualisering de rol van de raad bemoeilijkten naar de mening van de betrokkenen veranderingen in zijn opgetreden.

Ad 1) Er was een informatieachterstand van de raad ten opzichte van het college.

Het invullen van de beleidsbepalende rol van de raad werd in het verleden onder meer bemoeilijkt door een informatieachterstand ten opzichte van het college. Bij de informatievoorziening richting de raad zijn vijf aspecten van belang: passieve informatieplicht, actieve informatieplicht, kwaliteit, tijdigheid en ondersteuning bij de verwerking ervan (Hiemstra, 1999).

De passieve informatieplicht, in deze scriptie gezien als de verplichte (bij wet vastgelegde) informatieplicht van college richting raad, is tegenwoordig formeel in de wet vastgelegd, waarmee een formele basis is gelegd voor deze wijze van informatievoorziening richting de raad en daarmee met name voor de controlerende taak van de raad en in mindere mate de kaderstellende taak van de raad. Over het algemeen zijn college- en raadsleden over de invulling van de passieve informatieplicht onder het huidige college tevreden.

De actieve informatieplicht daarentegen is veel meer afhankelijk van de posities en de wijze waarop het spel gespeeld wordt. Naar de mening van menig raadslid gaat het college strategisch met de actieve informatieplicht om. Met name de kaderstellende taak van de raad is hiervan afhankelijk.

Over het algemeen zijn raadsleden van mening dat de kwaliteit van de bestuurlijke informatie achteruit is gegaan. Dit geldt met name voor de toegankelijkheid (de oplegstukken zijn verdwenen) maar ook voor de inhoudelijke kwaliteit. Bij deze laatste opmerking kunnen

vraagtekens worden gezet aangezien raadsleden vroeger ook niet erg tevreden waren over de inhoudelijke kwaliteit van de stukken (Hiemstra, 1999). Collegeleden delen de mening van raadsleden niet dat de kwaliteit van informatie achteruit is gegaan.

De geïnterviewde raadsleden zijn niet te spreken over de tijdigheid van informatie. Zij wijten dit deels aan het feit dat het college niet alert met het geven van informatie omgaat. Door raadsleden van de oppositie wordt het college daarnaast ook verweten dat zij hier politiek mee omspringt. Het college onderkent deze tekortkoming grotendeels, maar wijt dit voornamelijk aan de traagheid van de ambtelijke organisatie. De gemeentesecretaris stelt dat de weg die informatie van college naar raad moet doorlopen langer is geworden, waardoor het meer tijd vergt om informatie bij raadsleden te bezorgen.

Zowel raads- als collegeleden wijten het gebrek aan tijdigheid van informatie aan de lange weg die met name schriftelijke informatie moet doorlopen. De meeste geïnterviewden stellen dat met de instelling van de griffie de weg die schriftelijke informatie moet doorlopen langer is geworden dan voorheen. Een en ander heeft tot gevolg dat er minder tijd en mogelijkheid tot beeldvorming in fractie, maar ook in de raad, over blijft.

Alle geïnterviewde betrokkenen zijn van mening dat de griffie met haar beperkte omvang met name procedurele ondersteuning aan raadsleden biedt. Er is opgemerkt dat de griffie niet met beleidsvoorbereiding bezig is en politieke details haar dus ontgaan. Om dit te ondervangen is er bewust voor gekozen om naast een griffie, die zich toelegt op de procedurele gang van zaken, ook inhoudelijke bijstand aan te bieden aan de fracties door het aanbieden van fractie-ondersteuning. Desalniettemin stellen met name de geïnterviewde raadsleden dat, alhoewel gekozen is voor een slanke griffie, zij haar toch verwijten dat zij onvoldoende faciliteert bij het zoeken naar ondersteuning. Er zou sprake zijn van een communicatiebarrière tussen raadsleden en de griffie, waardoor deze laatste geen goed zicht heeft op de communicatiewens van de raad. In praktische zin missen raadsleden met name de vakinhoudelijke ondersteuning en de mogelijkheid tot inhoudelijk sparren met ambtenaren over een onderwerp. Over het algemeen zijn de raadsleden van mening dat de ambtenaren verder weg zijn komen te staan van de raad. Ook ambtenaren onderkennen dit. Dit heeft gevolgen voor de loyaliteit die raadsleden hen toebedelen; een enkel raadslid van de oppositie gaat zelfs zo ver dat hij/zij de werkelijke loyaliteit van griffie ter discussie stelt.

Ten aanzien van het loyaliteitsvraagstuk moet nog het volgende opgemerkt worden. Met de dualisering is het ambtenarenapparaat formeel onder verantwoordelijkheid komen te vallen van het college. Onder monistische verhoudingen gold in deze het primaat van de raad, maar met de dualisering is het dagelijks bestuur van de ambtenaren de verantwoordelijkheid van het

college. Dit heeft consequenties voor de wijze waarop tegen het geven van ondersteuning wordt aangekeken.

Veel geïnterviewden zijn het er over eens dat de ambtenaren zich hierdoor meer zijn gaan richten op het college en enkelen zetten zelfs op grond hiervan vraagtekens bij de loyaliteit van de ambtenaren ten opzichte van de raad.

Doordat het college verantwoordelijk is geworden voor het ambtenarenapparaat is ook de toegankelijkheid van de ambtenaren voor het bieden van ondersteuning met de invoering van het dualisme beïnvloed. De meeste raadsleden onderschrijven dit en ook de directeur constateert een daling in het aantal verzoeken voor ondersteuning en vragen (terwijl hij als gevolg van de dualiseringsoperatie eerder een stijging verwachtte). Wat ook de directe oorzaak hiervan mogen zijn, feit is wel dat het college zeggenschap heeft over het leveren van ondersteuning aan de raad.

Ad 2) De raad werd pas in een laat stadium bij het besluitvormingsproces betrokken.

Naast de informatieachterstand van de raad ten opzichte van het college werd het invullen van de beleidsbepalende rol van de raad in het verleden ook bemoeilijkt doordat de raad pas in een laat stadium bij het besluitvormingsproces werd betrokken.

Tegenwoordig is ten aanzien van uitvoeringsregelgeving de raad formeel niet meer bevoegd, maar valt het onder de bevoegdheid van het college. Bij het invullen van richtinggevend beleid is de kaderstellende rol van de raad echter van eminent belang, maar de meeste betrokkenen zijn het er over eens dat de kaders voor het beleid niet door de raad zelf worden bepaald.

Net als voorheen heeft de raad volgens de meeste geïnterviewden in principe onder de huidige omstandigheden voldoende bevoegdheden en instrumenten tot haar beschikking om het initiatief voor het maken van regelgevend beleid naar zich toe te trekken. Dit doet zij echter niet en zij laat daarmee het initiatief aan het college over. Enkele geïnterviewden merken op dat er in het verleden toch meer gezamenlijkheid tussen raad en college bestond ten aanzien van het oplossen van problemen en het maken van beleid. Hierdoor waren raadsleden in een eerder stadium bij beleidsvoorbereiding betrokken en ze konden zo invloed op het beleid uitoefenen.

Ad 3) Tussen college en raad was steeds meer sprake van polarisatie

Het invullen van de beleidsbepalende rol van de raad werd in het verleden ook al bemoeilijkt doordat tussen college en raad steeds meer sprake van polarisatie was. Een van de doelen van de dualiseringsoperatie was een verdere ontvlechting tussen de posities van raad en college. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er in het Rotterdamse bestuur, mede door de sterke fractiebinding, van een verdere verwijdering van raad en college niet zo eenduidig sprake is.

De sterke fractiebinding in Rotterdam ontnemt de raad net als vroeger de mogelijkheid tot het eventueel voeren van beeldvormende en kaderstellende debatten. Het debat is daarmee meer een kwestie van aanval versus verdediging tussen oppositie en coalitie geworden. De meeste raadsleden en enkele collegeleden onderschrijven dit proces, zij het in verschillende bewoordingen. Op grond hiervan moet volgens hen de werking van het Rotterdamse bestuur eerder als monistisch dan dualistisch bestempeld worden.

Een gevolg van de fractiebinding is ook dat voor zover er sprake is van kaderstelling in de raad, doordat de coalitie in college en raad de rijen gesloten houdt, deze overeenkomt met het coalitieakkoord. Zowel ambtenaren als coalitie- en oppositielede onderschrijven dit. Enkele geïnterviewden voegen hier aan toe dat dit hun eerste toetsingskader is bij hun controlerende taak als raadslid. Daarnaast geven zij aan dat zij beschikken over het referentiekader van hun partij/fractie en hun persoonlijke kader, maar deze laatste worden gebruikt als basis van waaruit raadsleden het collegebeleid trachten te beïnvloeden.

Ad 4) Raadsleden zouden onvoldoende niveau hebben om hun taak waar te maken.

Het invullen van de beleidsbepalende rol van de raad werd in het verleden tevens bemoeilijkt omdat gesteld werd dat raadsleden onvoldoende niveau zouden hebben om hun taak waar te maken. Toch is deze tekortkoming, zoals die in het verleden is geuit (zie Hiemstra, 1999), ook bij enkele van de gehouden interviews met raads- en collegeleden ter sprake gekomen. Breed is het draagvlak voor de stelling dat er onder raadsleden verschillende wijzen bestaan waarop men te werk gaat en trachten invloed uit te oefenen. Een aantal raadsleden vindt dat je een partij- en/of eigen richtlijn nodig hebt om in staat te zijn te controleren en kaders te stellen, anderen vinden controleren en kaders stellen meer een kwestie van je gezond verstand gebruiken.

Ad 5) Medebewindstaken werden steeds meer overgedragen aan het college.

Naast de informatieachterstand van de raad, het feit dat de raad pas in een laat geïnformeerd werd, er steeds meer sprake zou zijn van polarisatie en raadsleden onvoldoende niveau zouden hebben, werd het invullen van de beleidsbepalende rol van de raad in het verleden ook bemoeilijkt doordat medebewindstaken steeds meer werden overgedragen aan het college. Met de invoering van de dualisering zijn alle uitvoeringsbevoegdheden (regelgeving en taken) formeel toebedeeld aan het college. De raad kan in deze alleen nog controlerend tegen het college optreden omdat, zoals hierboven al beschreven, in de huidige omstandigheden de kaderstellende taak van de raad niet geheel uit de verf komt.

Uit het bovenstaande blijkt dat ten aanzien van de kaderstellende taken van de raad in vergelijking tot de situatie voor de dualisering eerder van een verslechtering dan van een

verbetering van de situatie sprake is. Ten aanzien van de controlerende taken waren de bestuurders (Hiemstra, 1999), en zijn zij nog steeds, beduidend meer te spreken. In het algemeen wordt de verhoogde meetbaarheid, in combinatie met het geven van een duidelijker verantwoording, door alle betrokkenen als zeer positief ervaren. Hiermee samenhangend zijn raadsleden, zoals hierboven reeds beschreven, beduidend minder te spreken over de actieve informatieplicht zoals deze door het college wordt ingevuld. Met name raadsleden van de oppositie worden er moe van dat zij steeds om cruciale informatie moeten vragen. De raadsleden van de coalitie zien dit laatste minder zwart-wit. Een beduidend deel van de geïnterviewden (collegeleden en raadsleden) is van mening dat in principe alle informatie toegankelijk moet zijn voor raadsleden. Onder de huidige verhoudingen is nog maar sporadisch gebruik gemaakt van het enquêterecht en het ter discussie stellen van het vertrouwen in het college is mede daardoor ook (nog) niet echt aan de orde gekomen. Over de instelling van een onafhankelijke rekenkamer, zo wordt gezegd, is in het verleden wel commotie geweest, maar daarbij is het college vooralsnog grotendeels buiten schot gebleven. De discussie heeft zich met name toegespitst op het feit dat de raad onvoldoende controle en invloed op dit (onafhankelijke!) orgaan heeft.

De volksvertegenwoordigende taak van de raad werd in het verleden als een zorgenkindje gezien (Tops, 1994). Daarom was een van de doelen van de dualiseringsoperatie de raad meer ruimte te geven om haar volksvertegenwoordigende taak te kunnen invullen. Alle geïnterviewden geven echter aan dat hierin geen verandering is opgetreden, en dat de kloof tussen bestuur en burgers niet kleiner is geworden. Enkele raadsleden geven aan dat ze deze kloof echter niet als storend ervaren: "Als er echt iets aan de hand is dan weten ze je wel te vinden".

Het college van B&W en de rol van de burgemeester: een team?

Het huidige college in Rotterdam wordt door alle betrokkenen als relatief hecht gezien. Deze collectieve verantwoordelijkheid reikt ver en tot nog toe zijn alle collegeleden (bijna) altijd gezamenlijk op raadsvergaderingen aanwezig.

De electorale omwenteling is er de oorzaak van dat dit college qua beleidsvorming zich meer op de burger meer richt en relatief meer controversiële thema's aanpakt. Het bewaken van de samenhang in het beleid is aan de burgemeester.

De gemeentesecretaris

De positie van de gemeentesecretaris is door de dualiseringsoperatie aanmerkelijk veranderd. Waar hij voorheen de schakel tussen het ambtenarenapparaat en het college én raad was, is hij nu alleen de verbindende factor tussen college en ambtenaren. De gemeentesecretaris merkt dan ook op dat hij niet langer het aanspreekpunt is voor raadsleden, en dat hij daardoor informatie uit de raad mist. Vroeger zat hij als een spin in het web. De huidige situatie roept

daarmee volgens hem afstemmings- en coördinatieproblemen op, zowel in praktische zin maar vooral in politieke zin.

De dienstdirecteur en het middenmanagement

De stelselwijziging zoals deze door de wetgever is voorgesteld heeft zich met name gericht op de bestuurlijke verhoudingen tussen raad en college. Hierdoor zijn voor de dienstdirecteur veel zaken hetzelfde gebleven. Wel geeft de dienstdirecteur aan dat hij met de dualisering verder van de raad af is komen te staan. Bij de contacten met het college ervaart hij de aanwezigheid van de bestuursdienst overigens niet als tussenlaag. Hij stelt daarbij dat de diensten en de bestuursdienst met een verschillende taak voor hetzelfde bestuur van de stad werken.

Een direct gevolg van de grotere afstand tot de raad is dat de directeur van de dienst minder tijd aan het bestuur besteedt, het ook minder van belang voor hem is, maar hij ook minder informatie uit het bestuur krijgt. Ook raadsleden onderkennen dat de afstand met de directeurs van diensten is toegenomen en dat er van echte communicatie tussen de raadsleden en de directeurs geen sprake meer is.

Beleidsgerelateerde aspecten in zijn functie, voorzover van toepassing, zijn in toenemende mate verdrongen door bedrijfsvoering. Het college, in casu de wethouder, stuurt hem hierin direct aan. Bij directe vragen uit de raad wordt altijd de wethouder ingeseind, iets wat in het verleden bij uitzondering het geval was.

Wat naar de mening van de directeur duidelijk beter is geworden is dat het huidige college daadkrachtiger te werk gaat. In de gevoerde gesprekken wordt gesteld dat er tussen raad en college duidelijk wordt afgerekend in de zin van een systematisch communicatie met het college over wat de doelstellingen zijn en wat de vorderingen. Het managementcontract en de verhoogde meetbaarheid vormen hier de basis voor.

Het middenmanagement bevond zich buiten de scope van dit onderzoek. Op grond van bovenstaande uitspraken mag echter verwacht worden dat het middenmanagement over het algemeen verder van het bestuur is komen te staan en zich meer is gaan richten op het college en minder op de raad.

6.4.2 De relaties binnen de bestuurlijke en ambtelijke topstructuur

De speelruimte van de wethouder

Formeel is er met de dualisering een tweedeling ontstaan tussen dagelijks en algemeen bestuur. In den beginne hebben bestuurders hier aan vastgehouden. De meeste betrokkenen geven echter aan dat raadsleden en wethouders van de coalitie steeds vaker in overleg met elkaar gaan, net zoals dat voor de dualisering het geval was.

In samenhang met het bovenstaande is door enkele geïnterviewde raadsleden van de oppositie geconstateerd dat in de raad, maar ook in de raadscommissies, raadsleden van de coalitie de standpunten van het college volgen. Dit gaat in commissies zelfs zo ver dat raadsleden het gevoel bekruipt dat bepaalde voorzitters hun loyaliteit aan de coalitie boven de taak die zij in de commissie vervullen stellen.

Alles draait om uitvoering: het managementteam

Het functioneren van het managementteam valt buiten de directe scope van dit onderzoek, maar op grond van uitspraken van de dienstdirecteur kan gesteld worden dat hij hoofdzakelijk aangestuurd wordt door de wethouder, met name inzake de bedrijfsvoering. Zowel collegeleden als de directeur van de dienst geven aan dat zaken in een aantal gevallen direct tussen hen beiden geregeld worden. Zij beseffen dat ze hiermee om het managementteam om gaan.

Het duo burgemeester en secretaris

De posities van de burgemeester en de gemeentesecretaris zijn met de dualiseringsoperatie uit elkaar gaan lopen. Terwijl voorheen beiden een brugfunctie vervulden tussen raad en college, is het momenteel alleen de burgemeester die in de positie verkeert om praktische en politieke informatie van beide zijden uit eerste hand te ontvangen.

Binnen het college vervult de burgemeester een bindende factor. Door verandering in zijn rol is de positie van de secretaris als integrator in het managementteam onder druk komen te staan.

De burgemeester als vertrouwenspersoon voor de wethouders

Het huidige college in Rotterdam wordt door alle betrokkenen als hecht gezien. Een belangrijk aandeel hierin heeft de burgemeester, die in staat is om het college aaneen te smeden tot een hecht team, ondanks dat er sprake is van uiteenlopende karakters binnen het college.

Wel of geen klankbord: de wethouder en de secretaris

Door een aantal geïnterviewden is aangegeven dat binnen het gehele spel de positie van de wethouder in theorie politieker en daardoor 'gevaarlijker' is geworden. Aangezien de positie van de wethouder na de dualisering sterker is geworden en hij daardoor meer in het centrum van het spel is komen te staan, zal hij sterker op zijn daden worden afgerekend. Hierdoor is zijn kwetsbaarheid voor misstappen toegenomen.

Tegelijkertijd is de secretaris een gedeelte van zijn machtsbasis en informatiebron (de raad) kwijt geraakt, hetgeen zijn vermogen om als klankbord voor de wethouder te dienen, ondergraaft.

De communicatie tussen wethouder en directeur

De wethouder en de directeur hebben nog steeds periodiek overleg. Beleidsvorming neemt hierin nog steeds een belangrijke plaats in, maar op grond van uitspraken van de directeur is na de dualisering de bedrijfsvoering van de dienst, en zaken die daarmee samenhangen, een prominentere plaats gaan innemen.

Verschillende regieaanwijzingen: de wethouder en het middenkader

Door de directeur is aangegeven dat alle contacten met de wethouder in principe via hem lopen of dat hij ervan op de hoogte is. Zoals reeds door Hiemstra beschreven is dit ten opzichte van de situatie voor de dualisering in sterke mate afhankelijk van de persoon van de directeur en de mate waarin hij kan voorzien in de informatiebehoefte van de wethouder. In de wijze waarop hiermee omgegaan wordt, is na de dualisering dus in principe weinig veranderd.

De relatie directeuren en secretaris

Uit de gesprekken komt naar voren dat de directeur in algemene zin een nevensgeschikte positie heeft ten opzichte van de secretaris. Voor de directeur is er voldoende ruimte om onafhankelijk van de gemeentesecretaris te sturen. Deze situatie wijkt niet af van de situatie zoals deze voor de dualisering het geval was.

Hierboven is reeds beschreven dat de positie van de secretaris zwakker is geworden doordat hij een deel van de informatie uit het systeem (i.c. de raad) heeft moeten prijsgeven. Zijn klankbordfunctie wordt hierdoor verder ondergraven. Hier komt bij dat het voor de hand ligt dat de wethouder graag zelf in contact treedt met de directeuren en het middenkader, en daarmee aan de secretaris voorbij gaat.

De relatie griffie en raad

Er is in de interviews opgemerkt dat de griffie zich met name bezig houdt met het bieden van procedurele ondersteuning, zij niet met beleidsvoorbereiding bezig is en politieke details haar dus ontgaan. Er zou sprake zijn van een communicatiebarrière tussen raadsleden en de griffie, waardoor deze laatste geen goed zicht heeft op de communicatiewens van de raad. Het feit dat ambtenaren, ook de griffie, verder weg zijn komen te staan van de raad heeft gevolgen voor de loyaliteit die raadsleden hen toebedelen.

De inhoudelijke ondersteuning, welke door het bestuur aan de fracties wordt aangeboden, kan naar de mening van raadsleden niet voldoen aan hun informatiebehoefte, omdat deze fractiemedewerkers te ver weg zitten van het politieke spel.

6.5 De wijze van besluitvorming na de dualiseringsoperatie

Hoe geeft Rotterdam invulling aan de organisatievraagstukken procesgang en bestuurlijke cultuur na de dualisering?

6.5.1 De loop van het besluitvormingsproces

De loop van het besluitvormingsproces komt naar voren uit de wijze waarop bestuurders omgaan met: collegestandpunten in raadscommissies, de invloed van de ambtelijke top op collegevoorstellen, het overleg tussen wethouder en middenkader en directeur, de uitvoering van collegebesluiten, de rol van het managementteam en de rol van de beleids- en beheerscyclus.

Voorstellen met en zonder collegestandpunt

Zoals eerder gesteld is de positie van de raad in Rotterdam als zwak te kenschetsen. Een versplinterde raad, fractiebinding en veelal ver uitgewerkte voorstellen van het college maken dat formeel de raad wel de dienst uitmaakt, maar het college/de coalitie bepaalt. Mede van invloed hierop is het tekort aan mogelijkheden tot beeldvorming in de raad. Een aantal raadsleden geeft aan dat het huidige college vrij weinig gebruik maakt van de actieve informatieplicht om ideeën bij de raad of in de commissie in de week te leggen.

De commissievergadering kan worden gezien als een voorbehandeling door een bijzondere groep van de raad. In de huidige situatie gaan voorstellen in de raadscommissies bijna altijd vergezeld van collegestandpunten. Vaak is het zelfs de raad of commissie die bij voorstellen vraagt naar het collegestandpunt, hetgeen een echte open discussie in de weg staat. Hoe er in raad en commissies omgegaan wordt met collegevoorstellen is dus met de dualisering niet noemenswaardig veranderd.

Wie bepaalt de collegeagenda en herinnert diensten aan collegebesluiten?

De voorstellen die op de collegeagenda verschijnen, worden op initiatief van het college of het ambtelijk apparaat opgesteld. Alle voorstellen worden in het Rotterdamse bestuur ter advisering aan de portefeuillehouder voorgelegd. Als collegebesluiten niet worden uitgevoerd, zal het, net als voor de stelselwijziging, de portefeuillehouder zijn die diensten aan een collegebesluit herinnert.

Managementteam terughoudend in beleidszaken

Diverse betrokkenen geven aan dat meer nog dan vroeger de diensten zich bezig houden met bedrijfsvoering. Het ligt dus voor de hand dat dit ook binnen het managementteam een

prominentere plaats heeft gekregen en beleidsvorming verder naar de achtergrond heeft gedrukt. In de gevoerde gesprekken is dit laatste echter niet geverifieerd.

Maakt de besturingscyclus ambities zichtbaar?

De bestuurders zijn tevreden over de beheersmatige kwaliteiten van het instrumentarium en de mogelijkheden die dit biedt voor controle op de bedrijfsvoering. Effectmeting heeft hierin een prominente plaats gekregen, maar nog steeds gaat de aandacht van de raad vooral uit naar nieuwe initiatieven welke verwezenlijkt kunnen worden met het beschikbare geld.

6.5.2 De sfeer: verhoudingen tussen politieke partijen zijn spelbepalend

De besturingswijze in Rotterdam kenmerkt zich het meest door, wat Hiemstra noemt, de collegiale variant. Nadeel van deze variant kan zijn dat het college en het ambtelijk topmanagement door de zwakke positie van de fracties, onvoldoende aandacht hebben voor het debat en voor de politieke aansturing. Dit laatste wordt beaamt door de meeste raadsleden.

De sterke fractiebinding is er de oorzaak van dat met name in de raad sprake is van een polarisatie tussen coalitie en oppositie. Deze splitsing in 'kampen' is bepalend voor de wijze waarop met elkaar wordt omgegaan.

6.6 Conclusies

De "Regels van het dualistische spel" geven in het Rotterdamse bestuur invulling aan zaken die formeel in de Wet en in gemeentelijke verordeningen zijn vastgelegd.

De mores in het Rotterdamse bestuur schrijven voor dat in principe alle informatie toegankelijk moet kunnen zijn voor de raad. In de praktijk is de raad echter voor informatie voor een erg groot gedeelte afhankelijk van het college.

Voorgeschreven is dat collegevergaderingen besloten zijn en ook de collegeagenda niet toegankelijk is voor de raad. Ook ambtelijke adviezen zijn alleen bedoeld voor het college en mogen niet aan de raad worden verstrekt. Hierdoor wordt in wezen de toegankelijkheid van de aangeleverde informatie voor raadsleden, kunstmatig en bewust, verkleind.

Door middel van de interviews is geprobeerd zicht te krijgen op beelden die bij betrokkenen inzake de huidige dualistische praktijk leven. Hieronder wordt daarvan het algemene beeld geschetst omdat in het volgende hoofdstuk hierop nog in detail wordt ingegaan.

In algemene zin is men het erover eens dat informatievoorziening/behoefte afhankelijk is van de rol die men vervult en daarmee niet gekenmerkt kan worden als een vast gegeven, maar als een politiek instrument. Zowel collegeleden als raadsleden zijn het erover in algemene zin eens

dat van de kaderstelling van de raad niet erg veel terecht komt en dat het kader voor het hele gemeentebestuur eigenlijk wordt verwoord door het collegeprogramma.

Collegeleden en raadsleden stellen dat de griffie op dit moment met name procesmatige ondersteuning biedt. Er is vanuit de raad een sterke behoefte aan meer inhoudelijke ondersteuning. Tussen raad en ambtenaren is sprake van een verwijdering; men weet elkaar niet meer te vinden.

Zowel raadsleden als collegeleden zijn te spreken over de mogelijkheden voor de raad om in financiële zin het college te controleren. De versterkte bedrijfsvoering binnen de gemeente heeft hiertoe bijgedragen.

7 Analyse van de bevindingen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst aandacht besteed aan de gevolgen van de formele afspraken en procedures voor de positie van de raad. Vervolgens wordt, in navolging op de in deze scriptie gehanteerde aanpak, ingegaan op de gevolgen die de dualiseringsoperatie heeft gehad voor de rollen en relaties van de betrokkenen, voor de wijze van besluitvorming en voor de rol van informatie in het 'spel'. Daarna wordt terug geblikt naar de intenties van de Staatscommissie en anderen. Daarbij wordt de vraag gesteld in hoeverre hun verwachtingen stroken met de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek.

De lessen die wij uit deze analyses trekken worden gebruikt voor de beschrijving van de gevolgen die de stelselwijziging heeft gehad voor de wijze van besturen, en wat op grond hiervan de verwachtingen en de mogelijkheden voor de toekomst zijn.

7.2 Gevolgen van procedures en afspraken voor de positie van de raad

Wat zijn de gevolgen van de procedures en afspraken voor de positie van de raad en de wijze waarop het spel in het Rotterdamse bestuur gespeeld wordt. Welke rol vervult informatie hierbij?

Informatiepositie van de raad

Ten aanzien van de informatievoorziening valt op dat de gemeenteraad formeel gezien wordt als het bestuur van de gemeente, zoals ook is vastgelegd in de Grondwet. Dit betekent ook dat in principe alle informatie toegankelijk moet zijn voor de raad. Uit de 'Regels van het Dualistische Spel' komt echter naar voren dat het college het ambtenarenapparaat bestuurt, de invulling van de informatie bij voorstellen verzorgt, (feitelijke) informatie aan de raadsleden faciliteert en reguleert en de ondersteuning van raadsleden verzorgt. In theorie is het daarom niet ondenkbaar dat het college deze positie uitbuit om de zoektocht van raadsleden naar specifieke informatie te verhinderen.

Collegevergaderingen zijn besloten en ook de collegeagenda is niet toegankelijk voor de raad. Waarschijnlijk betreft het hier niet de onderwerpen welke in deze vergaderingen ter sprake komen, aangezien deze veelal enige tijd later ofwel openbaar gemaakt worden in de B&W-berichten, ofwel als voorstellen aan de raad worden voorgelegd. Wel kan men zich afvragen waarom dan de collegeagenda niet openbaar is? Het ligt voor de hand dat het besloten zijn van collegevergaderingen wordt ingegeven vanuit de wens van het college om de vrije hand te hebben of, wanneer en op welke wijze men het onderwerp aan de raad wil voorleggen. Een

gevolg is evenwel dat de raad hierdoor op achterstand wordt gezet omtrent de onderwerpen die spelen en het een voedingsbodem vormt voor verdere polarisatie binnen het lokale bestuur.

In het verlengde hiervan ligt het gegeven dat agendaposten en ambtelijke adviezen beschouwd worden als intern ten behoeve van het college en niet aan de raad verstrekt mogen worden. Het bijzondere van deze stukken is dat deze in het kort een beschrijving geven van het onderwerp, de knelpunten, de oplossingsrichtingen en de verschillende visies erop. Dit is iets waar ook de raad behoefte aan heeft. Doordat deze informatie niet met de voorstellen wordt verstrekt aan de raad, wordt met deze constructie de toegankelijkheid van de aangeleverde informatie voor raadsleden, kunstmatig en bewust, verkleind.

Een voorstel, inclusief achtergrondinformatie, wordt pas in een laat stadium voor het eerst aan de raad voorgelegd, namelijk voorafgaand aan de behandeling. Met de instelling van de griffie is de weg, die een voorstel van college naar raad moet doorlopen, langer geworden. Dit simpele gegeven zet de raad op een informatieachterstand ten opzichte van het college.

Kaderstellende rol van de raad

In de 'Regels van het Dualistische Spel' wordt veel aandacht besteed aan het beschrijven van de controlerende taak van de raad, maar wordt daarentegen de kaderstellende en de volksvertegenwoordigende rol van de raad zijn minder uitvoerig beschreven. Ook de Staatscommissie (Staatscommissie, 2001) laat de invulling van deze rollen relatief open. Een gevolg hiervan is dat deze ruimte 'in het veld' wordt ingevuld, zoals ook binnen het Rotterdamse bestuur is geconstateerd.

Formeel is het de taak van de raad om de kaderstellende programmabegroting vast te stellen. Men kan zich echter afvragen in hoeverre er een verschil is tussen het collegeakkoord en deze programmabegroting, of met andere woorden: in hoeverre de coalitie de invulling van de programmabegroting laat bepalen door het collegeakkoord? In het verlengde van deze vraag kan men zich afvragen wat de kaderstellende rol van de raad eigenlijk voorstelt.

Checks & balances

In de regels van het spel staat vermeld dat de bestuursdienst in Rotterdam gezien kan worden als intermediair tussen het bestuur en de diensten door als countervailing power te fungeren ten opzichte van de diensten (Gemeentebestuur Rotterdam, 2001). Van 'checks en balances' binnen één orgaan, in de zin zoals Montesquieu en Madison dat voor ogen hadden, kan natuurlijk geen sprake zijn. Wel komt hieruit naar voren dat de bestuursdienst zichzelf ziet als tussenlaag/intermediair tussen het college en de diensten en als zodanig een second opinion uitvoert op de adviezen van de diensten.

7.3 De gevolgen van de stelselwijziging voor posities en relaties

Om de posities van de diverse actoren na de dualisering te verduidelijken komen onderstaand eerst de hoofdrollen van de diverse actoren aan bod, waarna het accent verschuift naar de relaties tussen deze actoren.

7.3.1 De hoofdrollen: posities van bestuurders en ambtelijke top

We beschouwen achtereenvolgens het bestuur: de raad, het college en de individuele wethouders en de burgemeester, om vervolgens in te gaan op de ambtelijke functionarissen: de secretaris, de directeurs en het middenkader.

De gemeenteraad

Ten aanzien van de rollen, die de raad volgens de Staatscommissie zou moeten vervullen, moet geconstateerd worden dat de kaderstellende rol van de raad door fractiebinding en verdeeldheid binnen de raad niet van de grond komt. Tevens moet geconstateerd worden dat doordat de coalitie in college en raad de rijen gesloten houdt, er voor zover sprake is van kaderstelling in de raad, deze overeenkomt met het coalitieakkoord.

De controlerende rol van de raad komt beter uit de verf, mede veroorzaakt door de versterkte bedrijfsvoering binnen het Rotterdamse bestuur, waarover later meer.

Er zijn geen aanwijzingen dat de raad meer 'naar buiten gaat' om zodoende meer werk te kunnen maken van het invullen van de volksvertegenwoordigende rol. Dit heeft tevens tot gevolg dat de raad ook niet meer zicht heeft gekregen op hetgeen speelt in de samenleving, hetgeen in staat zou kunnen stellen om structurele lijnen/visies te ontwikkelen (zie ook kaderstellende rol).

Met de dualisering en het kiezen voor een griffie met beperkte omvang (slanke griffie) is de bestuurlijke informatievoorziening in deze (zowel feitelijk, politiek als ondersteuning) vrijwel volledig in handen gekomen van het college. Hierdoor is de informatiepositie van de raad verder achteruit gegaan. De meeste raadsleden beseffen dit, collegeleden minder. Te constateren is wel dat raadsleden voorzichtig aan 'oude' wegen vinden om (deels buiten het college om) aan bestuurlijke informatie te komen.

De combinatie van een sterk college, fractiebinding, verdeeldheid bij de oppositie en een verslechterde informatiepositie leidt tot de conclusie dat de raad niet in staat is om voldoende tegenwicht te bieden tegen het college. De constatering dat informatie voor raadsleden in brede zin minder toegankelijk is geworden en dat de machtspositie van de raad ten opzichte van het college als zwak is te kenschetsen, maakt dat men zich af kan vragen of de raad onder de huidige verhoudingen wel in staat is om haar taken naar behoren uit te voeren.

De burgemeester

Binnen de Rotterdamse verhoudingen is de burgemeester in staat zijn eigen positie te behouden en te versterken, om zo als teamleider en coördinator goed te kunnen functioneren. Het huidige college wordt gezien als een hecht team met een ver reikende collectieve verantwoordelijkheid. Een belangrijk aandeel hierin heeft de burgemeester. Ook binnen de raadsvergadering weet hij deze rol overigens met verve te spelen door ieder in zijn waarde te laten en de lijn te bewaken. Daarnaast zal de burgemeester ervoor zorg moeten dragen dat richting de raad het democratisch proces goed verloopt en dat de raad voldoende ambtelijke ondersteuning krijgt. Op grond van de interviews behoeft dit laatste aandacht.

Richting de bevolking wordt van de burgemeester verwacht dat hij erop toeziet dat het gemeentelijk bestuur voldoende oog heeft voor de burgers. Onder leiding van de burgemeester, wordt door dit college hieraan invulling gegeven door het burgerjaarverslag en door de publiciteit te zoeken en zich daarin te profileren als een college dat luistert, onderneemt, duidelijkheid schept en slagvaardig is.

De wethouder(s)

De nieuwe positie van de wethouder kenmerkt zich in de eerste plaats door een inhoudelijk sterke positie in het besluitvormingsproces, mede als gevolg van zijn sterkere informatiepositie ten opzichte van de raad. Door de hoge mate van fractiebinding is de politieke positie van de wethouder(s) in de raad zonder meer als sterk te karakteriseren, ook ten opzichte van de situatie voor de dualisering. Ook is zijn speelruimte in de raadscommissie toegenomen. Door de oppositie wordt geconstateerd dat ook in de raadscommissies de wethouder te veel speelruimte gegeven wordt voor het maken van aanvullingen en correcties ten aanzien van eerdere uitspraken en stukken en dat sprake is van fractiebinding. Derhalve kan geconcludeerd worden dat een van de kernelementen van de beoogde ontvlechting wordt ontkracht binnen het Rotterdamse bestuur.

De gemeentesecretaris

Voor de positie van de gemeentesecretaris is toegang tot informatie van groot belang. Door de afsplitsing van de raad en griffie is hem een substantieel deel van zijn machtsbasis ontnomen. Dit verslechtert zijn positie en roept afstemmings- en coördinatieproblemen op. Dit onderschrijft hetgeen ook al voor de dualiseringsoperatie werd geconstateerd, namelijk dat de positie van de gemeentesecretaris in belangrijke mate bepaald wordt door de ruimte die hem geboden wordt door zijn omgeving. Hiermee is de klankbordfunctie die de gemeentesecretaris ten opzichte van de burgemeester en de overige collegeleden had onder druk komen te staan, hetgeen de positie van de secretaris, zowel de eigenstandige positie ten opzichte van de directeurs, als die binnen het managementteam ondergraaft. Het ligt voor de hand dat hiermee de taak van de

secretaris een deel van zijn politieke inhoud heeft verloren en dat het accent meer dan voorheen zal zijn komen te liggen op het managen van het ambtelijk apparaat. Net als voor de dualiseringsoperatie staat de secretaris binnen het managementteam in een aantal gevallen aan de zijlijn. Mede door de verslechtering van zijn informatiepositie zal dit in de toekomst vaker voorkomen dan dat het voor de dualiseringsoperatie het geval was.

De dienstdirecteur

Beleidsgerelateerde aspecten in de functie van de dienstdirecteur zijn in toenemende mate verdrongen door bedrijfsvoering. De wethouder stuurt de dienstdirecteur hier direct in aan. Door de dualisering is de dienstdirecteur verder weg komen te staan van de raad. De informatieoverdracht over en weer is geringer dan voor de dualisering.

Ambtenaren

Overeenkomstig de doelstellingen van de Staatscommissie zijn de ambtenaren verder weg komen te staan van de raad. Dit heeft echter met name gevolgen gehad voor de positie van de raad, die hiermee verder weg kwam staan van haar bron van inhoudelijke informatie. Met de keuze voor een kleine griffie, is impliciet ook gekozen voor een griffie die met name procedurele ondersteuning kan bieden. Hierdoor zijn zij, net als de ambtenaren van de bestuursdienst, verder van het inhoudelijk/politieke spel komen af te staan, hetgeen de feedback uit het bestuur niet ten goede komt.

7.3.2 De relaties binnen de bestuurlijke en ambtelijke topstructuur

De speelruimte van de wethouder

De meeste betrokkenen geven aan dat raadsleden en wethouders van de coalitie steeds vaker in overleg met elkaar gaan, net zoals dat voor de dualisering het geval was. Deze vorm van vooroverleg legt de basis voor aanvaarding van plannen die wethouder aan de raad voorlegt, maar zorgt er ook voor dat collegefracties eerder dan de oppositie geïnformeerd zijn en zich dus in een politiek gunstiger positie bevinden. Dat dit ook werkelijk optreedt wordt onderschreven aangezien geconstateerd is dat in de raad, maar ook in de raadscommissies, raadsleden van de coalitie de standpunten van het college volgen. Het gevolg van deze vorm van fractiebinding is, dat raadsleden zich in fractiekamers aan een standpunt binden, waardoor het publiek debat in de raad in zekere zin een ritueel karakter krijgt en de positie van de wethouder versterkt wordt.

Ook in commissies wordt de wethouder wordt veel speelruimte gegeven en de mogelijkheid geboden tot het maken van aanvullingen en correcties ten aanzien van eerdere uitspraken en stukken. De rol van de wethouder was in het verleden sterk, maar in de hierboven beschreven situatie is zijn positie, naar de mening van raadsleden, mogelijk nog sterker.

Als gevolg van de dualiseringsoperatie is de raad ten aanzien van de bedrijfsvoering en de uitvoeringsregelgeving formeel niet meer bevoegd, maar valt dit onder de bevoegdheid van het college. De speelruimte van de wethouder wordt bepaald door de kaders die hem hierin gesteld zijn door de raad. In de huidige constellatie, met haar sterke fractiebinding, wordt de wethouder hierin veel vrijheid geboden. Geconstateerd mag worden dat hiermee de speelruimte van de wethouder, zowel formeel als politiek, in belangrijke mate zijn toegenomen.

Alles draait om uitvoering: het managementteam

Zowel collegeleden als de directeur van de dienst geven aan dat zaken in een aantal gevallen direct tussen hen beiden geregeld worden. Zij beseffen dat ze hiermee om het managementteam om gaan, maar in hoeverre dit leidt tot botsingen binnen het managementteam is in dit onderzoek niet duidelijk geworden. Een gevolg hiervan is wel dat de gemeentesecretaris buiten spel wordt gezet.

Beleidsgerelateerde aspecten in de functie van de dienstdirecteuren zijn in toenemende mate verdrongen door bedrijfsvoering. Hierdoor ligt het voor de hand dat de rol van het managementteam een nog meer informierend karakter heeft gekregen en het aspect sturing verder naar de achtergrond is verdwenen.

Het duo burgemeester en secretaris

De relatie tussen de burgemeester en de gemeentesecretaris is met de dualiseringsoperatie veranderd. Zoals eerder geconstateerd is de functie van de gemeentesecretaris voor een belangrijk deel ontdaan van zijn politieke inhoud, hetgeen hem minder aantrekkelijk maakt als klankbord voor de burgemeester en als medespeler in het politieke 'spel'. Vanuit het oogpunt van de burgemeester wordt de positie van de secretaris met name ingevuld door zijn rol als ambtelijk manager.

De burgemeester als vertrouwenspersoon voor de wethouders

De burgemeester vormt een sterke centripetale kracht binnen het Rotterdamse college. Hij weet de lijn in het besturen van het huidige college te behouden, ondanks adhoc-acties van collegeleden. Dit heeft tot gevolg dat hij door zijn mede-collegeleden gerespecteerd wordt. Daar komt bij dat hij, als enige binnen het gemeentebestuur een brugfunctie vervult tussen raad en college. Vanuit die functie is hij in staat om praktische en politieke informatie van beide zijden uit eerste hand te ontvangen en toe te passen bij het bestuur van de stad. Met een coalitie met een afnemende meerderheid in de raad neemt deze klankbordfunctie van de burgemeester voor wethouders in belang toe.

Wel of geen klankbord: de wethouder en de secretaris

Doordat de gemeentesecretaris een belangrijk deel van de centrale positie is kwijt geraakt, is hij voor het college minder aantrekkelijk geworden om als klankbord te dienen. Daar komt bij dat de positie van de wethouder politieker en daardoor 'gevaarlijker' is geworden. Dit heeft tot gevolg dat de wethouder graag de touwtjes zelf in handen heeft en direct spreekt en afspraken maakt met de directeuren en het middenkader. Hij gaat hiermee aan de gemeentesecretaris voorbij, hetgeen de positie van de gemeentesecretaris verder ondergraaft. De relatie tussen de wethouders en de gemeentesecretaris is daarmee vergelijkbaar geworden met de relatie tussen de wethouders en de directeuren van diensten.

De communicatie tussen wethouder en directeur

Met de dualisering is in de communicatie tussen de wethouder en de directeur de bedrijfsvoering van de dienst en zaken die daarmee samenhangen een belangrijker plaats gaan innemen.

Omdat voor de wethouder het politieke spel gevaarlijker is geworden, zal hij minder dan voorheen geneigd zijn de dienstdirecteur extra speelruimte te geven, en geeft hij er de voorkeur aan de dienstdirecteur bij de bedrijfsvoering nauwlettender te sturen.

Verschillende regieaanwijzingen: de wethouder en het middenkader

Door de dienstdirecteur is aangegeven dat alle contacten met de wethouder in principe via hem lopen of dat hij ervan op de hoogte is. In de wijze waarop hiermee in Rotterdam wordt omgegaan is na de dualisering dus in principe weinig veranderd.

Het ligt voor de hand dat de strakkere regie van de wethouder op zijn dienstdirecteur, ook zal gelden voor het periodiek overleg dat de wethouder heeft met ambtenaren, die met zijn portefeuille te maken hebben.

De relatie directeuren en secretaris

Uit de gesprekken komt naar voren dat, net zoals voor de dualisering, de directeur in algemene zin een nevenschikte positie heeft ten opzichte van de secretaris en dat er voor de directeur voldoende ruimte is om onafhankelijk van hem te sturen, gegeven de ruimte die de wethouder hem hierbij toelaat. Hierboven is reeds beschreven dat de positie van de secretaris zwakker is geworden en dat het voor de hand ligt dat de wethouder graag zelf in contact treedt met de directeuren en het middenkader om de touwtjes strakker in handen te kunnen houden. Dit heeft tot gevolg dat de secretaris voor wat betreft de dagelijkse gang van zaken ten opzichte van de directeuren meer op de zijlijn is komen te staan na de dualisering.

Doordat de functie van de secretaris een deel van zijn politieke inhoud verloren heeft, is zijn rol als integrator in het managementteam onder druk komen te staan. Als gevolg hiervan wordt zijn

huidige positie hoofdzakelijk bepaald door zijn rol als ambtelijk manager, en meer op gelijke voet de directeuren van diensten.

De relatie griffie en raad

Een vergelijking met de situatie voor de dualisering is voor de griffie niet te maken. Doel was evenwel om met de oprichting van de griffie de raad deels van de nodige directe ondersteuning te voorzien. Werk dat daarvoor verricht werd door het ambtenarencorps van de gemeente. Uit de interviews komt naar voren dat de griffie ver weg staat van hetgeen speelt in de raad. Men zou elkaars taal niet spreken. Van een directe relatie tussen de raadsleden en de griffie, in de zin dat je als raadslid er binnenloopt om informatie te halen en te sparren, is onder de huidige verhoudingen geen sprake.

7.4 De gevolgen van de stelselwijziging voor de wijze van besluitvorming

Voorstellen aan de Rotterdamse gemeenteraad gaan bijna altijd vergezeld van een collegestandpunt. Dit staat een echte open discussie in de weg, omdat de coalitiefracties zich aan dit standpunt binden. De greep op het ambtelijk apparaat is verder versterkt door professionalisering van de managementrapportages en het feit dat met name het college zich meer nauwgezet aan de besturingscyclus houdt. De raad is te verdeeld om werk te maken van richtinggevend beleid.

Het huidige college wordt gezien als een hecht team met een ver reikende collectieve verantwoordelijkheid. Mede door deze relatief hoge collegialiteit binnen het college leidt de portefeuillevreiding in het Rotterdamse college niet duidelijk tot verkokering.

De aandacht van de raad gaat vooral uit naar nieuwe initiatieven welke verwezenlijkt kunnen worden met het beschikbare geld. Wellicht is de oorzaak hiervan gelegen in het feit dat raadsleden er nog aan moeten wennen, aangezien beheersmatige controlling een andere wijze van kijken en attitude van raadsleden vergt. Verwacht wordt dat, door de verscherpte aandacht voor bedrijfsvoering in combinatie met een sterkere regie van de portefeuillehouder, onder dit college er sprake zal zijn van uitholling van de (zelfstandige) posities van de diensten.

De sterke positie van het college en de zwakke positie van de fracties zijn de oorzaak van een versterkte polarisatie tussen coalitie enerzijds en oppositie anderzijds, doordat coalitiefracties het college volgen. Dit resulteert in onvoldoende aandacht en ruimte voor het debat in de raad en de politieke aansturing van de raad richting het college. Deze gepolariseerde verhoudingen bepalen de sfeer tussen college en coalitie aan de ene kant en de oppositie aan de andere kant: de grens is getrokken.

7.5 De veranderde rol van informatie na de dualisering

Op grond van de interviews kan gesteld worden dat de informatiepositie van de raad in Rotterdam met de dualisering is verslechterd. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen:

1. De bestuurlijke informatievoorziening en het leveren van inhoudelijke ondersteuning is met de dualisering volledig in handen gekomen van het college, hetgeen mogelijkheden biedt om dit politiek uit te buiten.
2. De griffie met haar beperkte omvang biedt hoofdzakelijk procedurele ondersteuning aan raadsleden. De inhoudelijke fractieondersteuning, welke na de dualisering wordt aangeboden, kan niet voldoen aan de informatiebehoefte van raadsleden. De ondersteuning van de raad is hiermee onvoldoende gewaarborgd.
3. Tussen raadsleden en de griffie zou sprake zijn van een communicatiebarrière, waardoor deze laatste geen goed zicht heeft op de communicatiewens van de raad.
4. Raadsleden zijn van mening dat de kwaliteit van stukken achteruit is gegaan, in de zin van toegankelijkheid (o.a. de oplegstukken zijn verdwenen), inhoudelijke kwaliteit en tijdigheid. Het bijzondere van de oplegstukken is dat deze in het kort een beschrijving geven van het onderwerp, de knelpunten, de oplossingsrichtingen en de verschillende visies erop. Dit is iets waar ook de raad behoefte aan heeft.

De inhoudelijke achteruitgang is mogelijk het gevolg van de constatering dat ambtenaren van de bestuursdienst met de dualisering zich meer zijn gaan richten op het college (hun direct bovengeschiede).

Ook de tijdigheid van informatie laat volgens de geïnterviewden te wensen over. Breed is het draagvlak voor de stelling dat, na instelling van de griffie, de weg die met name schriftelijke informatie moet doorlopen langer is geworden. Daarnaast verwijten raadsleden het college een gebrek aan alertheid en wordt er ook op gewezen dat het college politiek met informatie omspringt.

Terwijl de informatiepositie van het college na de dualisering sterker geworden is, is die van diverse andere spelers waaronder de gemeentesecretaris verzwakt is. De griffier, die is aangesteld als gevolg van de stelselwijziging, bevindt zich mede als gevolg hiervan in een slechte uitgangspositie. Zaken die hierop van invloed zijn, zijn (niet uitputtend) de beslotenheid van collegevergaderingen, opdelen van taken en polarisatie van de verhoudingen.

De dualisering en de electorale omwenteling hebben in het Rotterdamse bestuur geleid tot een polarisatie binnen het bestuur, en met name de raad, met als gevolg dat het politieke karakter van informatie versterkt wordt. Onder de huidige verhoudingen bepaalt het al of niet beschikken over informatie in grote mate de mogelijkheden om een volwaardige rol te kunnen spelen in het bestuurlijke 'spel'.

7.6 Hoe verhouden zich de gevolgen van de dualiseringsoperatie met de beelden?

Staatscommissie

In deze paragraaf worden de hiervoor geconstateerde veranderingen afgezet tegen de puntsgewijze aanbevelingen van de Staatscommissie (vermeld in hoofdstuk 3).

Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat er sprake is van een vernieuwingsimpuls die heeft plaatsgevonden in het bestuur in Rotterdam (zie aanbevelingen van de Staatscommissie: punt 2) door een professionalisering van het geven van rekenschap en verantwoording vanuit het bestuur richting de samenleving. Het huidige college gaat hierin daadkrachtiger dan voorgaande Colleges te werk, door de bedrijfsvoering van de gemeentelijke diensten te versterken en de meetbaarheid van het beleid te verhogen.

Om de helderheid van het lokaal te bestuur te vergroten is gekozen voor een dualisering van het gemeentelijk bestel. Daarbij vindt in de eerste plaats ontvlechting plaats van de posities van raad en college (3). Op grond van het uitgevoerde onderzoek moet gesteld worden dat de ontvlechting van college en raad in Rotterdam in die zin is mislukt, omdat het mechanisme van fractiebinding in stand is gebleven.

Geconstateerd moet worden dat de uitvoering van deze (overkoepelende) kaderstellende rol van de raad door fractiebinding en verdeeldheid binnen de raad niet van de grond komt (4). Omdat de raad zelf te verdeeld is om kaders te kunnen stellen, wordt dit door de coalitie ingevuld, namelijk in de vorm van het collegeakkoord. In de Rotterdamse situatie wordt de oorzaak van dit gegeven gezocht in de combinatie van de structuurverandering en van de electorale omwenteling. Hieruit is echter niet goed te destilleren welke rol elk van deze twee impulsen hierin speelt: misschien is dit iets voor nader onderzoek. Door verscherpte bedrijfsvoering en het geven van rekenschap komt de controlerende rol van de raad wel beter uit de verf.

Tegen de verwachtingen van de Staatscommissie in heeft de dualiseringsoperatie geen noemenswaardige gevolgen gehad voor de uitvoering van de volksvertegenwoordigende taak van de raad. Op grond hiervan kan geconcludeerd worden dat het, door de Staatscommissie, beoogde mechanisme niet blijkt te functioneren.

Het huidige college in Rotterdam wordt door alle betrokkenen als hecht gezien (5). Een belangrijk aandeel hierin heeft de burgemeester, die in staat is om het college aaneen te smeden tot een hecht team. Onder leiding van de burgemeester, wordt door dit college meer expliciet dan voorheen invulling gegeven aan contact met de burgers door middel van het burgerjaarverslag (6) en anderzijds door de publiciteit te zoeken.

Doordat de verantwoordelijkheid voor de ambtelijke organisatie grotendeels is overgegaan naar het college (8) zijn raad en ambtenaren verder van elkaar af komen te staan. Er is sprake van

een gemis aan uitwisseling van informatie. Met de dualisering en het kiezen voor een slanke griffie is de bestuurlijke informatievoorziening (zowel feitelijk, politiek als ondersteuning) vrijwel volledig in handen gekomen van het college, waardoor de positie van de raad verder achteruit is gegaan.

Raad van State

In haar reactie op de hoofdproblemen van het bestuur, die door de Staatscommissie naar voren zijn gebracht, is de Raad van State onder andere ingegaan op de gebrekkige herkenbaarheid van het bestuur, de spanning tussen fractiebinding en de collegialiteit van de colleges, de positie van politieke partijen, ondersteuning van raadsleden en overregulering. Op grond van het onderzoek van deze scriptie kan bij deze punten worden gesteld:

Gebrekkige herkenbaarheid lokaal bestuur: De kaderstellende taak van de gemeenteraad wordt in grote mate gedomineerd door het collegeprogramma en men kan men stellen dat de positie van de raad als kadersteller in de praktijk niet uit de verf komt in Rotterdam. Binnen deze scheve verhoudingen bevindt de burgemeester zich in een spagaatpositie als voorzitter van college én raad. Op grond hiervan moet men concluderen dat er onder het huidige stelsel sprake is van een ietwat onduidelijke rolverdeling.

Fractiebinding-collegialiteit Colleges: Het gecombineerd voorkomen van een sterke fractiebinding en een sterke collegialiteit van het college weerlegt een van de uitgangspunten van de Staatscommissie voor de stelselwijziging als zou fractiebinding de collegialiteit van College's ondermijnen. Daarnaast kan men constateren dat ten aanzien van het optreden van fractiebinding, behalve dan net na de invoering van de dualisering, geen sprake is van een noemenswaardig verschil. Op grond hiervan kan men concluderen dat de Raad van State terecht gesteld heeft dat de stelselwijziging geen invloed zal hebben op de relatie tussen beide.

Positie politieke partijen: Uit het bovenstaande komt vooralsnog naar voren dat de positie van politieke partijen in het gemeentebestuur niet wezenlijk is veranderd. Zeker voor wat betreft het mobiliseren van input uit de maatschappij pakken zij tot nog toe niet het voortouw, waardoor. Met een sterke fractiebinding, zoals binnen het Rotterdamse bestuur op dit moment het geval is, zal echter de mate waarin bestuurders door de volksvertegenwoordiging gedwongen worden verantwoording te nemen voor hun beslissingen, niet groot zijn.

Ondersteuning raadsleden: De griffie is alleen in staat procedurele ondersteuning te bieden aan raadsleden. De praktijk wijst uit dat de Raad van State terecht heeft onderkend dat ondersteuning van raadsleden hiermee onvoldoende inhoud krijgt.

Overregulering: Het reilen en zeilen binnen het lokale bestuur is met de Wet Dualisering lokaal bestuur tot in groter detail gereguleerd dan voorheen het geval was. In den beginne heeft dit geleid tot krampachtig gedrag van bestuurders ten opzichte van elkaar. Op dit moment weet men elkaar echter weer te vinden, ondanks de regels.

Tweede en Eerste Kamer

Zoals bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is al naar voren is gebracht worden raadsleden onvoldoende betrokken bij de voorbereiding van besluiten en wordt de actieve informatieplicht onvoldoende gebruikt. Ook de ondersteuning van de raad is onvoldoende gewaarborgd.

De praktijk laat zien dat de Eerste Kamer er terecht op heeft gewezen dat openbaarheid in het bestuur (intern en extern) met de voorgestelde stelselwijziging zal worden ingeperkt. Het is met name de gemeenteraad die de wrange vruchten hiervan plukt.

7.7 De gevolgen van de stelselwijziging voor de wijze van (be)sturen

Uit het voorgaande komt naar voren dat als gevolg van de dualiseringsoperatie in het Rotterdamse bestuur tussen het college en de raad nog steeds sprake is van het mechanisme van fractiebinding. Het gevolg van het optreden van fractiebinding is, dat het publiek debat in de raad in zekere zin haar ritueel karakter behouden heeft.

De posities van de Rotterdamse wethouders zijn als gevolg van de dualisering verder versterkt, terwijl de posities van andere spelers (raad, gemeentesecretaris, dienstdirecteur en ambtenaren) zwakker zijn geworden. Voor de wethouder is zijn positie wel politieker geworden en wordt hij meer op zijn daden afgerekend. Om voldoende houvast te houden op de situatie maakt hij direct afspraken met de directeuren en het middenkader, waardoor de gemeentesecretaris en het managementteam langs de zijlijn komen te staan. Op grond van het bovenstaande moet de situatie in het huidige Rotterdamse bestuur eerder als monistisch dan als dualistisch bestempeld worden. Daarnaast komt hieruit naar voren dat de macht binnen het gemeentelijke bestuur zich geconcentreerd heeft rond het college.

Ten aanzien van de rol van informatie kan worden opgemerkt, dat de informatiepositie van de raad is er met de dualisering op achteruit gegaan, doordat de bestuurlijke informatievoorziening grotendeels in handen is van het college, informatie minder toegankelijk is geworden zowel in stukken als personen, de tijdigheid van stukken achteruit is gegaan, de kwaliteit van stukken minder is geworden en de kwalitatieve politieke ondersteuning van raadsleden minder is geworden. Het niet leveren van ambtelijke adviezen bij stukken verkleint de toegankelijkheid van de aangeleverde informatie voor raadsleden kunstmatig en stelt de raad op een informatieachterstand. In het gehele spel is de rol van informatie politieker geworden. Degene die de informatievoorziening beheerst, beheerst het bestuurlijke 'spel'.

7.8 *Verwachtingen en mogelijkheden voor de toekomst*

Alhoewel de dualiseringsoperatie van het lokaal bestuur nog redelijk kort geleden (anderhalf jaar) is doorgevoerd en nog niet alle aspecten ervan zijn uitgekristalliseerd, kunnen op grond van het uitgevoerde onderzoek de wel eerste voorzichtige conclusies getrokken worden.

Het ziet er namelijk naar uit dat de doorgevoerde structuurverandering niet gaat resulteren in de beoogde cultuurverandering. De gepolariseerde verhoudingen tussen de diverse actoren en de daaruit voortvloeiende intern gerichte cultuur in het bestuur als geheel, maar ook binnen de diverse onderdelen daarvan, zorgen ervoor dat veranderingen niet werkelijk van de grond komen of worden omzeild.

Het beeld dat in deze scriptie geschetst wordt laat eerder een machtsconcentratie bij het college zien dan een machtsbalans tussen raad en college. Informatie wordt daarbij als middel gebruikt. Deze situatie staat een werkelijke verandering, waarin de raad de richting aangeeft en de dialoog met de samenleving opzoekt, in de weg.

Cultuurverandering

Om cultuurverandering een kans van slagen te geven zijn de juiste randvoorwaarden nodig, en het behelst het beïnvloeden van de mindset, de groepsarena en het gedrag (Straathof & van Dijk, 2003). Het reikt voor deze scriptie te ver om hier in detail op in te gaan, maar enkele hoofdpunten wil ik graag onder de aandacht brengen.

Een van de uitgangspunten is dat gedragsverandering gesteund moet worden van bovenaf. De huidige posities geven daartoe vooralsnog geen aanleiding. Onder de huidige condities is de raad niet in staat om deze voortrekkersrol in Rotterdam in te vullen. Zoals een van de geïnterviewde wethouders het aangaf: "Het welslagen van de dualisering is evenzeer een taak van het college. Desnoods moet het college de raad pushen en op weg helpen."

Een volgende vereiste is het creëren van een wij-gevoel op grond van verbondenheid. Dit vraagt van de betrokkenen de durf om hun eigen posities in perspectief te zien en ter discussie te stellen. Vooralsnog ziet het ernaar uit dat het met name dit punt is dat weerstand zal oproepen.

Het slagen van een cultuurverandering vraagt ook een verandering van gedrag. Enerzijds vraagt het verantwoordelijkheidsgevoel en anderzijds ook openheid: Staan voor wat je zegt, zeggen waarvoor je staat.

Openheid en toegankelijkheid

Onder de huidige condities wordt de raad kwantitatief en kwalitatief niet afdoende en te laat geïnformeerd. Daarnaast beschikt de raad naar eigen zeggen niet over voldoende ondersteuning.

Raad en college maken beiden deel uit van hetzelfde bestuur; een bestuur dat bestaat voor en dankzij de burgers. In dit samenspel tussen raad en college, tussen bestuur en ambtenaren en tussen bestuur en burgers speelt informatie een belangrijke rol. Indien men de ander geen toegang geeft tot informatie of hem/haar daar de middelen toe niet ter beschikking stelt, dan bemoeilijkt/verhindert men de ander een volwaardige positie op te bouwen. Het is dus zaak om binnen het bestuur meer open met informatie om te gaan en hier waar nodig in te faciliteren.

Checks and Balances

Zoals hierboven al aangehaald streven raad en college een gemeenschappelijk doel na, namelijk het besturen van de gemeente. In zekere zin zijn zij hierin tot elkaar veroordeeld om met elkaar samen te werken, waarbij elk een verschillende verantwoordelijkheid en taak heeft. Door enerzijds een verwijdering van beide organen na te streven en ze anderzijds tot samenwerking te dwingen worden condities geschapen voor een echt herkenbaar en transparant bestuur.

7.9 *Conclusies*

Met de doorgevoerde dualisering van het gemeentelijk bestuur is men er niet in geslaagd om college en raad in Rotterdam te ontvlechten. Dit wordt met name veroorzaakt doordat het mechanisme van fractiebinding ondanks de dualisering in stand is gebleven, zoals de Raad van State al verwachtte. Door de sterke fractiebinding binnen de coalitie, maar waarschijnlijk ook door een tekort aan andersoortige informatie (bijvoorbeeld uit de samenleving), is het voeren van beeldvormende en kaderstellende debatten in de raad vrijwel onmogelijk. Ook moet geconstateerd worden dat de volksvertegenwoordigende taak van de raad niet meer invulling heeft gekregen dan voor de dualisering het geval was. Op grond van het bovenstaande moet het huidige Rotterdamse bestuur eerder als monistisch dan als dualistisch bestempeld worden.

Terwijl de positie van de wethouder onder de Rotterdamse omstandigheden sterker is geworden, is de positie van andere spelers (raad, gemeentesecretaris, dienstdirecteur en ambtenaren) zwakker geworden. Voor de wethouder is zijn positie wel politieker en gevaarlijker geworden, met als gevolg dat hij graag de touwtjes zelf in handen houdt en direct spreekt en afspraken maakt met de directeuren en het middenkader. De gemeentesecretaris en het managementteam komen op deze wijze op de zijlijn te staan.

Voor de positie van een aantal spelers (raadsleden, griffier, gemeentesecretaris, directeuren

van diensten en overige ambtenaren) is toegang tot informatie van groot belang. Met de dualiseringsoperatie en de hiermee samenhangende ontvlechting zijn zij hiervan een deel kwijtgeraakt, waardoor hun posities ten opzichte van het college zijn verslechterd en de mogelijkheden om een volwaardige rol in het spel te spelen kleiner zijn geworden.

De ondersteuning van de raad is onvoldoende gewaarborgd, doordat de griffie ver weg staat van hetgeen zich afspeelt in de raad. Alhoewel sprake is van inhoudelijke fractieondersteuning en procedurele ondersteuning door de griffie en is van een directe relatie tussen de raadsleden en de griffie, in de zin dat je als raadslid er binnenloopt om informatie te halen en te sparren, is onder de huidige verhoudingen geen sprake.

Naar de mening van raadsleden hebben de dualisering en de electorale omwenteling geleid tot een polarisatie binnen de raad, hetgeen tot gevolg heeft dat het politieke karakter van informatie versterkt wordt. In deze constellatie is de zeggenschap van het college over informatie binnen het bestuur door de dualisering versterkt.

De informatiepositie van de raad daarentegen is er met de dualisering op achteruit gegaan, doordat de bestuurlijke informatievoorziening grotendeels in handen is van het college, informatie minder toegankelijk is geworden, de tijdigheid van stukken achteruit is gegaan, de kwaliteit van stukken minder is geworden en de kwalitatieve politieke ondersteuning van raadsleden minder is geworden.

Aangezien de toegankelijkheid van informatie voor raadsleden in brede zin minder is geworden en de machtspositie van de raad ten opzichte van het college is verzwakt, kan men zich afvragen, net als de Raad van State voor de dualisering al deed, of de raad onder de huidige verhoudingen wel in staat is om haar taken naar behoren uit te voeren. Met recht kan gesteld worden dat degene die de informatievoorziening beheerst, het bestuurlijke 'spel' beheerst.

De gepolariseerde verhoudingen en de intern gerichte cultuur van het bestuur staan de voorgestelde verandering van de bestuurscultuur in de weg. Om cultuurverandering een kans van slagen te geven zijn de juiste randvoorwaarden nodig, en het behelst het beïnvloeden van de mindset, de groepsarena en het gedrag.

De huidige mindset zal ter discussie gesteld moeten worden en de gemeente zal het debat met zichzelf moeten aangaan, zowel intern als extern. Een volgende vereiste is het creëren van een wij-gevoel op grond van verbondenheid en durf om eigen posities in perspectief te zien en ter discussie te stellen. Het slagen van een cultuurverandering vraagt ook een verandering van gedrag gebaseerd op het nemen van verantwoordelijkheid.

Het is zaak om binnen het bestuur meer open met informatie om te gaan. Indien men de ander geen toegang geeft tot informatie of hem/haar de middelen daartoe niet ter beschikking stelt, dan bemoeilijkt/verhindert men de ander een volwaardige positie op te bouwen.

Zoals hierboven al aangehaald streven raad en college een gemeenschappelijk doel na, namelijk het besturen van de gemeente, elk vanuit een verschillende verantwoordelijkheid en taak. Aanbevolen wordt om de eigenstandigheid van deze verantwoordelijkheden te benadrukken door het inbouwen van Checks and Balances. Door enerzijds een verwijdering van beide organen na te streven en ze anderzijds tot samenwerking te dwingen, zoals bijvoorbeeld in het Amerikaanse federale systeem, worden condities geschapen voor een echt herkenbaar en transparant bestuur.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Algemeen

Door het college van Rotterdam is verzocht te kijken hoe de informatievoorziening richting de raad verloopt na de invoering van de dualisering. Omdat kennis en informatie gezien worden als een essentieel onderdeel van de gemeentelijke besluitvorming, zeker na de stelsel-wijziging, kan beantwoording van de vraag naar het verloop van de informatievoorziening ook niet los gezien worden van het dualiseringsproces van het lokale bestuur. In deze scriptie is daarom de volgende centrale vraag gesteld:

Wat zijn de gevolgen van de dualiseringsoperatie op de wijze waarop het gemeentelijk bestuur in Rotterdam bestuurt, wat is de rol die informatie hierin speelt en hoe zijn hierin verbeteringen aan te brengen?

8.2 Conclusies

De gevolgen van de dualiseringsoperatie voor rollen, relaties en posities

Voor de positie van spelers binnen het bestuur is toegang tot informatie van groot belang. Met de dualiseringsoperatie en de hiermee samenhangende ontvlechting heeft het college de zeggenschap gekregen over de toegang tot informatie binnen het bestuur. Een aantal andere spelers zijn (raadsleden, griffier, gemeentesecretaris, directeuren van diensten en overige ambtenaren) hiervan een deel kwijtgeraakt, waardoor hun posities ten opzichte van het college zijn verslechterd en de mogelijkheden om een volwaardige rol in het spel te spelen kleiner zijn geworden.

De positie van de wethouder is onder de Rotterdamse omstandigheden sterker, maar ook politieker geworden. Hij wordt hierdoor meer op zijn daden afgerekend en heeft als gevolg daarvan graag de touwtjes zelf in handen, en maakt hij direct afspraken met de directeuren en het middenkader. De gemeentesecretaris en het managementteam komen op deze wijze langs de zijlijn komen te staan.

De ondersteuning van de raad is onvoldoende gewaarborgd, doordat de griffie ver weg staat van hetgeen zich afspeelt in de raad. Alhoewel sprake is van inhoudelijke fractieondersteuning en procedurele ondersteuning door de griffie wordt aangeboden, is er van een directe relatie tussen de raadsleden en de griffie, in de zin dat je als raadslid er binnenloopt om informatie te halen en te sparren, onder de huidige verhoudingen geen sprake.

Naar de mening van raadsleden hebben de dualisering en de electorale omwenteling geleid tot een polarisatie binnen de raad, hetgeen tot gevolg heeft dat het politieke karakter van informatie versterkt wordt. Door de dualisering is de zeggenschap van het college over informatie binnen

het bestuur versterkt. Daarentegen is de informatiepositie van de raad er op achteruit gegaan, doordat de bestuurlijke informatievoorziening grotendeels in handen is van het college, informatie minder toegankelijk is geworden, de tijdigheid van stukken achteruit is gegaan, de kwaliteit van stukken minder is geworden en de kwalitatieve politieke ondersteuning van raadsleden minder is geworden. Doordat informatie voor raadsleden minder toegankelijk is geworden en de machtspositie van de raad ten opzichte van het college is verzwakt, kan men zich, net als de Raad van State voor de dualisering al deed, afvragen of de raad onder de huidige verhoudingen wel in staat is om haar taken naar behoren uit te voeren.

De gevolgen van de stelselwijziging voor de wijze van besturen in Rotterdam en de rol die informatie hierin speelt

Uit het voorgaande komt naar voren dat met de dualiseringsoperatie de Staatscommissie er niet in geslaagd is om in het Rotterdamse bestuur college en raad dermate te ontvlechten dat er geen sprake meer is van het mechanisme van fractiebinding. Door de sterke fractiebinding binnen de coalitie is de mogelijkheid tot het voeren van beeldvormende en kaderstellende debatten vrijwel onmogelijk, waardoor de raad haar kaderstellende rol niet kan waarmaken.

De posities van de Rotterdamse wethouders zijn als gevolg van de dualisering verder versterkt. De posities van andere spelers (raad, gemeentesecretaris, dienstdirecteur en ambtenaren) zijn zwakker geworden. Op grond van het bovenstaande moet de situatie in het huidige Rotterdamse bestuur eerder als monistisch dan als dualistisch bestempeld worden. Daarnaast komt hieruit naar voren dat de macht binnen het gemeentelijke bestuur zich geconcentreerd heeft rond het college.

De bedoeling van de dualisering was om raad en college meer uit elkaar te trekken en meer polarisatie te creëren binnen het lokale bestuur. De bijzondere (monistische) verhoudingen in het gemeentebestuur in Rotterdam hebben echter geleid tot een verdere polarisatie tussen de coalitie en de oppositie in de raad. Beide processen tezamen hebben in Rotterdam hebben van de informatie(voorziening) een speelbal gemaakt in dit spel van belangen tussen de coalitie en de oppositie, waarbij het college de maat aan geeft.

Als gevolg hiervan is de informatiepositie van de raad er op achteruit gegaan en is de rol van informatie politieker geworden. Met recht kan gesteld worden dat degene die de informatievoorziening beheerst, het bestuurlijke 'spel' bepaalt.

Over het algemeen hebben de doorgevoerde maatregelen een versterkend effect op processen die al voor de stelselwijziging speelden en hebben geleid tot het verder uit evenwicht brengen van de machtsbalansen tussen de diverse actoren.

8.3 Aanbevelingen

Het beeld dat in deze scriptie van de situatie ná de dualisering geschetst wordt, laat eerder een machtsconcentratie bij het college zien dan een machtsbalans tussen raad en college. Deze situatie staat de, door de Staatscommissie voorgestelde, cultuurverandering in de weg.

Openheid (intern en extern) en toegankelijkheid van informatie zijn in het samenspel tussen raad en college als smeeroilje. Indien men de ander geen toegang geeft tot informatie of hem/haar de middelen toe niet ter beschikking stelt, dan bemoeilijkt/verhindert men de ander een volwaardige positie op te bouwen. Tegen dit licht wordt aanbevolen binnen het bestuur meer open met informatie om te gaan en hier waar nodig in te faciliteren. Gedacht wordt aan het leveren van ambtelijke adviezen bij stukken, maar ook aan de mogelijkheid om raadsleden weer in staat te stellen zelf informatie bij ambtenaren te halen en met hen te sparren. Op dezelfde wijze kan ook de ondersteuning van raadsleden weer op het oude niveau gebracht worden. Ambtenaren zouden weer meer zicht krijgen op hetgeen leeft in de raad en de griffie zou kunnen blijven voorzien in de procedurele ondersteuning. Ook de positie van de secretaris zou daarmee weer iets van zijn oude glans terug krijgen, omdat zijn positie als integrator tussen de diensten er aan kracht mee zou winnen.

Om echter de stelselwijziging en de hieraan verbonden cultuurverandering een structurele kans van slagen te geven zijn zwaardere maatregelen nodig. Dit vereist de juiste randvoorwaarden en vraagt het beïnvloeden van de mindset, de groepsarena en het gedrag.

De eerste vraag die zich bij het veranderen van de cultuur binnen een organisatie, in dit geval het Rotterdamse bestuur, aandient is: “Waar willen we als bestuur naar toe?”, oftewel “Hoe willen wij dat het bestuur in de toekomst bestuurt?”. Hiervoor zal de mindset ter discussie gesteld moeten worden en zal de gemeenteraad het debat met zichzelf moeten aangaan. Een debat dat gaat over richtinggevende waarden en gebaseerd is op overtuigen in plaats van gelijk krijgen. Dit debat zal zowel intern: binnen het bestuur, binnen het ambtenarenapparaat en binnen de partijen, als extern: met de burgers, gevoerd moeten worden.

Een volgende vereiste is het creëren van een wij-gevoel op grond van verbondenheid en vraagt de durf om hun eigen posities in perspectief te zien en ter discussie te stellen. Het slagen van een cultuurverandering vraagt ook een verandering van gedrag gebaseerd op het nemen van verantwoordelijkheid.

Zoals hierboven al aangehaald streven raad en college een gemeenschappelijk doel na, namelijk het besturen van de gemeente, elk vanuit een verschillende verantwoordelijkheid en taak. Aanbevolen wordt om de eigenstandigheid van deze verantwoordelijkheden te benadrukken door het inbouwen van Checks and Balances. Door enerzijds een verwijdering

van beide organen na te streven en ze anderzijds tot samenwerking te dwingen, zoals bijvoorbeeld in het Amerikaanse federale systeem, worden condities geschapen voor een echt herkenbaar en transparant bestuur.

Literatuurlijst

- Beverling, J., Dam, van M., Neelen, G., 1997. De deugd in het midden: over de sleutelpositie van de gemeentesecretaris. Eburon.
- Gemeentebestuur Rotterdam. 2001. De regels van dualistische spel, Gemeente Rotterdam.
- Gunsteren, H. Van & Andeweg, A. 1994. Het grote ongenoegen. Amarth-uitgevers, Bloemendaal.
- Gunsteren, H. Van & Ruyven, E. van. 1995. Bestuur in de ongekende samenleving. Sdu-uitgeverij, Den Haag.
- Habermas, J., 1971. The scientification of politics and public opinion, in: Towards a rational society, Heineman, London.
- Hiemstra, J. 1999. Het besturen van grote gemeenten. Samsom, Alphen aan de Rijn.
- Hoogerwerf, A., 1974. Socialisme, democratie en wetenschap, in Socialisme en democratie, nr 6.
- Kastelein, J. 1990. Modulair organiseren; tussen autonomie en centrale beheersing. Groningen.
- Keuning, D. & Eppink, D. 1987. Management en organisatie: theorie en toepassing. Stevert Kroese.
- Lammers, C., Mijs, A. & Noort, W. van. 1997. Organisaties vergelijkenderwijs; ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties.
- Mastenbroek, W. 1998. Conflicthantering en organisatieontwikkeling. Samsom, Alphen aan de Rijn.
- Mintzberg, H. 1995. Organisatiestructuren (zevende druk), Prentice Hall
- Osborne D., Geabler, T. 1992. Reinventing government. Addison Wesley, Reading.
- Raad voor openbaar bestuur (Rob). 1997. Op de grens van monisme en dualisme.
- Reinou, M., Lutters, A., 1993. De verander(en)de gemeentesecretaris, Ooststellingwerf/ Maastricht, VGS.
- Ringeling, A.B., De toepassingsgerichtheid van de Bestuurskunde, uit: Alberts, G., 1996. Beleidswetenschap en praktijk I. De stand van het onderzoek in Nederland, KUN-uitgeverij, Nijmegen.
- Schouw, A. 1996. Bestuursstijlen van wethouders; functioneren in de praktijk, VNG.
- Snellen, I. Th. M., 1987. Boeiend en geboeid: ambivalenties en ambities in de Bestuurskunde, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2001. VNG-uitgeverij, Den Haag.
- Straathof, A & Dijk, R. van. 2003. Cultuurverandering bij de overheid. Uitgeverij LEMMA B.V., Utrecht
- Tops, P. 1994. Moderne regenten. Uitgeverij Atlas, Amsterdam/Antwerpen
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, stuk 27751, A. Advies Raad van State en nader rapport, d.d. 19 april 2001

Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, stuk 27751, nr 5. Verslag vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 27 juli 2001

Tweede Kamer, TK 101, stuk 27751, Verslag vergadering d.d. 11 september 2001

Eerste Kamer, EK 20 en 21, stuk 27751, Verslag vergadering d.d. 26 februari 2002

Tweede Kamer, TK 90, stuk 28243, Verslag vergadering d.d. 3 juli 2002

Van Deth, J.W. en Vis, J.C.P.M., 2000. Regeren in Nederland. Van Gorcum, Assen.

VGS, 1984. Functie en positie van de gemeentesecretaris, Verenigingsblad VGS, 4 (8).

Vernieuwingsimpuls Dualisme, en lokale democratie, 2002. Pionieren met Dualisme. VNG-uitgeverij, Den Haag.

Weber, M. 1917. Der Beruf zur Politik. Stuttgart, 1956

Wildavsky, A., 1976. Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis, Little Brown & Co, Boston.

Bijlage 1: Begrippen

Dualisme: een scheiding van machten. In deze een scheiding van machten in het lokale bestuur. Hieraan is invulling gegeven door de bestuursbevoegdheden te concentreren bij het college en de taak van het stellen van kaders, het controleren van het college en het vervullen van zijn rol als volksvertegenwoordiging bij de raad neer te leggen.

college: het college van burgemeester en wethouders

Bestuursdienst: ambtelijke ondersteuning college

Raad: gemeenteraad, inclusief commissies

Griffie: ambtelijke ondersteuning raad

Informatievoorziening: het verstrekken van informatie aan de raad, zodat de Raad in staat is haar taken uit te voeren, te weten het stellen van kaders, het controleren van het college en zijn rol als volksvertegenwoordiging.

Actieve informatieplicht: (niet verplichte) informatievoorziening van college richting raad, met het oog op het verstrekken van voorinformatie, het aftasten van de stemming, ed.

Passieve informatieplicht: (verplichte) informatieplicht van college richting raad, zoals bij wet vastgelegd