

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Avondprogramma Bestuurskunde

Differentiatie Beleid en Politiek

Wethouders: dwalen door dualisme?

Doctoraalscriptie

Student: R.W. Penning, nummer 273044

Eerste lezer: dr. H.H.F.M. Daemen

Tweede lezer: prof. dr. A.B. Ringeling

Datum: december 2004

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Woord vooraf	5
Inleiding	7
Hoofdstuk 1. De wethouder en het dualisme	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Korte contemporaine geschiedenis van het lokaal bestuur	10
1.3 Bestuursorganen	11
1.4 Monisme en dualisme	11
1.5 Staatscommissie Elzinga	12
1.6 Verandering van bevoegdheden	13
1.7 Kritiek op dualisme	13
Hoofdstuk 2. Wat zijn de verwachtingen?	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Argumenten voor dualisme	15
2.3 Argumenten tegen dualisme	16
2.3.1 Instrumenteel	16
2.3.2 Fundamenteel	17
2.4 Schematisch analysemodel	17
2.4.1 Pro dualisering	17
2.4.2 Contra dualisering	18
2.4.3 Gewenste effecten	18
2.5 Centrale vraag	19
2.5.1 Deelvragen	19
2.6 Hypothesen	19
2.7 De kernbegrippen	19
2.8 Indicatoren	20
Hoofdstuk 3. Onderzoeksopzet en aanpak	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Selectie van gemeenten en werkwijze	22
3.3 Criteria voor selectie	23
3.4 Onderzochte gemeenten	24
3.4.1 Barendrecht	24
3.4.2 Hendrik-Ido-Ambacht	24
3.4.3 Krimpen aan den IJssel	24
3.4.4 Lisse	25
3.4.5 Pijnacker-Nootdorp	25
3.4.6 Voorschoten	25
Hoofdstuk 4. Interviews met wethouders	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Wethouder C. Silvis	29
4.2.1 Introductie	29
4.2.2 Over de raad	29
4.2.3 Over de fractie	30
4.2.4 Over de ambtelijke organisatie	31

4.2.5 Over het college	31
4.2.6 Over burgerbetrokkenheid	31
4.2.7 Over de gekozen burgemeester	31
4.2.8 Ten slotte	32
4.3 Wethouder M.A.J. Doodkorte	33
4.3.1 Introductie	33
4.3.2 Over de raad	33
4.3.3 Over de fractie	35
4.3.4 Over de ambtelijke organisatie	35
4.3.5 Over het college	35
4.3.6 Over burgerbetrokkenheid	36
4.3.7 Over de gekozen burgemeester	36
4.3.8 Ten slotte	37
4.4 Wethouder M.C. van Deijk-den Hartog	39
4.4.1 Introductie	39
4.4.2 Over de raad	39
4.4.3 Over de fractie	41
4.4.4 Over het college	41
4.4.5 Over burgerbetrokkenheid	41
4.4.6 Over de gekozen burgemeester	42
4.4.7 Ten slotte	42
4.5 Wethouder J.J. Schuijt	45
4.5.1 Introductie	45
4.5.2 Over de raad	45
4.5.3 Over de fractie	46
4.5.4 Over het college	47
4.5.5 Over burgerbetrokkenheid	47
4.5.6 Over de gekozen burgemeester	47
4.5.7 Ten slotte	48
4.6 Wethouder P.J. van Adrichem	49
4.6.1 Introductie	49
4.6.2 Over de raad	49
4.6.3 Over de fractie	49
4.6.4 Over de ambtelijke organisatie	50
4.6.5 Over het college	50
4.6.6 Over de gekozen burgemeester	50
4.6.7 Ten slotte	50
4.7 Wethouder C.J. van der Kraan	51
4.7.1 Introductie	51
4.7.2 Over de raad	51
4.7.3 Over de fractie	52
4.7.4 Over het college	52
4.7.5 Over burgerbetrokkenheid	52
4.7.6 Over de gekozen burgemeester	53
4.7.7 Ten slotte	53
4.8 Wethouder W.L. Carabain	55
4.8.1 Introductie	55
4.8.2 Over de raad	55

4.8.3 Over de fractie	56
4.8.4 Over de ambtelijke organisatie	56
4.8.5 Over het college	56
4.8.6 Over burgerbetrokkenheid	57
4.8.7 Over de gekozen burgemeester	57
4.8.8 Ten slotte	58
Hoofdstuk 5. Wat is er bereikt?	59
5.1 Inleiding	59
5.2 Effecten van dualisme	59
5.2.1 Hogere opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen	59
5.2.2 Toename ledental politieke partijen	59
5.2.3 Betere herkenbaarheid lokale politiek	59
5.2.4 Meer collegiale samenwerking in het college	60
5.2.5 Onvoorziene en ongewenste neveneffecten	60
5.3 De mening van de wethouders	60
5.4 Verhouding wethouder-raad	61
5.5 Verhouding wethouder-fractie	61
5.6 Interne verhoudingen in het college	62
5.7 Verhouding wethouder-ambtelijke organisatie	62
5.8 Verhouding bestuur-burgers	62
5.9 Wethouders over kaderstelling door raad	63
5.10 Oordeel over kwaliteit van het debat	63
5.11 Mening over burgerbetrokkenheid	64
5.12 Functioneren in het dualisme	64
Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen	65
6.1 Inleiding	65
6.2 Antwoord op de centrale vraag	66
6.2.1 Antwoorden op deelvragen	66
6.3 Aannemen of verwerpen van hypothesen?	68
6.4 Aanbevelingen	69
6.4.1 Behoud dualisme	69
6.4.2 Nader onderzoek doen naar effecten van dualisme	70
6.4.3 Verbetervoorstellen	71
Hoofdstuk 7. Samenvatting	73
Literatuurlijst	75
Overige bronnen	77
Gemeentegidsen	77
Websites	77
Bijlage I	79
Bijlage II	81

Voor onze dochters Lotte, Sophieke en Fleur, die nog zo veel moeten leren en dat hopelijk met plezier zullen doen.

Woord vooraf

Deze scriptie vormt de afsluiting van mijn doctoraalstudie Bestuurskunde. Het avondprogramma van die opleiding volgde ik aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam van september 2002 tot december 2004.

“Ach, als je terugkijkt zeg je waarschijnlijk: het viel wel mee”, hoorde ik regelmatig als ik (soms) klaagde over werkdruk rond tentamens en werkstukken. Ondertussen zat ik voor mijn gevoel avond aan avond op zolder te studeren en/ of in de zenuwen te wachten op uitslagen van werkstukken. Naast het volgen van het avondprogramma Bestuurskunde moest ik ook nog ‘even’ naar mijn werk en zorgden we samen voor de twee kinderen. En in 2003 kwam er nog eentje bij; weer een meisje.

In het begin vond ik studeren onwennig. Het was meer dan tien jaar geleden dat ik in een studieboek had gekeken, ik kende de weg op het grote universiteitsterrein niet en had ik ook nog eens geen idee met wie ik in de collegebanken zou zitten. Maar gaandeweg vond ik mijn draai, leerde ik medestudenten beter kennen en haalde ik ook nog eens voldoende voor tentamens. Hoe verder de studie vorderde, werd het behalen van de bul een soort queeste voor me. Ten eerste vond ik het een opdracht. Maar naast een opdracht is een queeste óók een zoektocht. En tijdens die zoektocht heb ik veel ervaringen opgedaan en veel interessante mensen ontmoet.

Voor de duidelijkheid: ik heb mijn queeste dus nooit ervaren als een straf. Ik vond het juist razend interessant en leerzaam om te studeren aan de universiteit die werkt! Daarom spreek ik graag mijn waardering uit voor alle docenten, die mij en mijn medestudenten enigszins wijzer probeerden te maken. Iedereen gaf op zijn of haar eigen bijzondere wijze vorm en inhoud aan de colleges die ik heb gevolgd. Hoewel zij dat allemaal op hun eigen manier deden, vond ik een belangrijke overeenkomst: hun gedrevenheid en enthousiasme voor het vak. Dat heeft mij steeds gestimuleerd en gemotiveerd tijdens mijn studie Bestuurskunde.

Ik ben zeer veel dank verschuldigd aan de gemeenten Pijnacker-Nootdorp, Barendrecht, Lisse, Voorschoten, Krimpen aan den IJssel en Hendrik-Ido-Ambacht en vooral hun wethouders, die enthousiast mee wilden werken aan mijn onderzoek. Zonder uitzondering spraken respectievelijk Piet van Adrichem, Kees van der Kraan, Cees Silvis, Jaap Schuijt, Wim Carabain, Marjan van Deijk en Marcel Doodkorte open en eerlijk over de moeilijkheden, maar ook over uitdagingen en kansen die de invoering van het dualisme voor hen in de praktijk met zich mee heeft gebracht.

Graag noem ik hier ook de namen van mijn scriptiebegeleiders dr. Harry Daemen (eerste lezer) en prof. dr. A.B. Ringeling (tweede lezer). Hun heldere ideeën over lokaal bestuur in Nederland en kritische commentaar op eerdere versies van dit werkstuk, maar ook hun begrip en geduld hebben in belangrijke mate mede vormgegeven aan deze afstudeerscriptie.

Ten slotte rest mij nog één laatste dankwoord. En dat is speciaal voor mijn vrouw Joke. Zonder haar steun, medewerking en belangstelling had ik deze queeste nooit kunnen voltooien.

Ron Penning
Barendrecht, december 2004

Inleiding

Hoewel tijdens de studie Bestuurskunde vaak de nadruk lag op internationale ontwikkelingen en gebeurtenissen in en rond de Rijksoverheid, besteedde men zeker ook aandacht aan lokaal bestuur in Nederland. Dat is naar mijn mening terecht. Lokale politici staan dicht bij de bevolking en gemeentepolitiek raakt veel Nederlanders direct. In deze scriptie staat de rol van de wethouder in het lokale bestuur centraal.

Wethouders zijn immers belangrijke 'spelers', die in de lokale politiek sterk beeldbepalend aanwezig zijn, maar die in de bestuurskundig-wetenschappelijke literatuur nauwelijks zichtbaar blijken. Dat constateerden de auteurs Tops, Korsten en Schalken al in 1994.¹ Nu, ongeveer tien jaar later in 2004, is die situatie eigenlijk nauwelijks veranderd. Volgens mij is dat zeer verbazingwekkend, omdat het hierdoor lijkt alsof er in dit decennium voor wethouders en hun functioneren helemaal niets is veranderd. Terwijl juist het tegenovergestelde waar is: de afgelopen jaren is de functie(-inhoud) van wethouders wel degelijk ingrijpend gewijzigd.

Ten eerste is daar de verzakelijking van de publieke sector door onder meer opkomst van het bedrijfseconomisch denken als gevolg van *new public management*. Een interessante vraag zou dan kunnen zijn of dit economisch denken leidt tot een ander type wethouder: bijvoorbeeld meer manager dan 'politiek dier'.

Ten tweede is de *netwerkteorie* steeds steviger verankerd. Volgens deze theorie is de overheid niet meer de enige, centrale en sturende actor in beleidsprocessen, maar is zij slechts één van de actoren te midden van andere belanghebbenden en besluitvormers.² Dit betekent dat ook de rol van wethouder als spilfiguur in gemeentelijke beleidsbeslissingen veranderd kan zijn. Overigens laat ik *new public management* en de netwerkteorie in deze scriptie verder buiten beschouwing, hoewel ik het zeer interessante onderwerpen vind, die zeker de moeite waard zijn om nader bestudeerd te worden.

Een derde, structurele en zeer ingrijpende wijziging in de positie van wethouders, deed zich voor op 7 maart 2002. Door de overstap van een monistisch naar een dualistisch systeem, mochten wethouders niet langer raadslid zijn en ook geen voorzitter van een raadscommissie. Verder ging een aantal bevoegdheden van de gemeenteraad naar het college. De raad zou hierdoor meer tijd overhouden om kaders te stellen voor het collegebeleid, dit beleid te toetsen en burgers te vertegenwoordigen. De afstand, zo was de verwachting, tussen burger en bestuursorganen zou daarmee worden verkleind.

Inmiddels is nu ruim twee jaar ervaring opgedaan met dualisme. Daarom vond ik het tijd om te onderzoeken wat de gevolgen daarvan zijn voor het feitelijk handelen van wethouders. De vraag die in deze scriptie centraal staat is: *Wat zijn de consequenties van de invoering van het dualisme bij Nederlandse gemeenten voor het feitelijk handelen van wethouders?*

Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat dualisme in eerste instantie niet bedoeld was om de positie van de wethouder te veranderen. Dualisme zou eerst en vooral de positie van de gemeenteraad in het lokale bestuur moeten versterken.

¹ Korsten, A.F.A., C.A.F. Schalken en P.W. Tops - red. (1994), *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur*. VUGA Uitgeverij, 's-Gravenhage

² Teisman, G.R. en F.H. Hartog (1993), *De kunst van complexe besluitvorming; de casus Den Haag Nieuw Centrum. Stedebouw en Volkshuisvesting, nummer 1*

Toch heb ik voor de invalshoek van de wethouders gekozen, omdat zij vrijwel dagelijks worden geconfronteerd met de gevolgen van de invoering van het dualisme.

In hoofdstuk 1 staat een summier historisch overzicht van de ontwikkelingen in het lokale bestuur in Nederland en een uiteenzetting over het monisme en het dualisme. Hoofdstuk 2 bevat het theoretisch kader, gevolgd door de centrale vraag van deze scriptie, de deelvragen, hypothesen en de wijze waarop deze worden geoperationaliseerd. Hoofdstuk 3 bestaat uit een schets van de onderzoeksopzet en de gevolgde aanpak. In hoofdstuk 4 staan de reacties van de door mij geïnterviewde wethouders centraal.

In hoofdstuk 5 worden de reacties van de wethouders nader geanalyseerd en met elkaar vergeleken. Hoofdstuk 6 bevat de uitgebreide conclusies van mijn onderzoek met onder meer de antwoorden op de centrale vraag en de deelvragen en de door mij geformuleerde hypothesen. Daarnaast beslaat dit hoofdstuk enkele aanbevelingen. Hoofdstuk 7 ten slotte is een korte samenvatting van de uitkomsten van het door mij uitgevoerde onderzoek, in de vorm van een kwalitatieve onderzoeksmethode; door het uitgebreid interviewen van zeven wethouders van gemeenten uit de provincie Zuid-Holland.

In de literatuurlijst staat een alfabetisch overzicht van de voor deze scriptie geraadpleegde literatuur. Verder zijn de gemeentegidsen en websites vermeld, die ik heb geraadpleegd.

Bijlage I bevat korte algemene informatie over de onderzochte gemeenten (onder meer inwonertal), de namen en politieke partijen van de geïnterviewde wethouders en de door hen beheerde portefeuille.

Bijlage II bestaat uit de 'introductiemail', die ik (na eerder telefonisch contact) voorafgaand aan de gesprekken met wethouders heb toegestuurd aan de secretariaten van de betreffende gemeenten.

Hoofdstuk 1. De wethouder en het dualisme

1.1 Inleiding

Door de Wet dualisering gemeentebestuur, die op 7 maart 2002 in werking trad, is de gemeentelijke politiek anders gaan werken. Zo zijn de rollen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders vanaf die datum formeel en duidelijk gescheiden.

De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Een wethouder is geen lid meer van de gemeenteraad of een raadscommissie en kan dus niet meer over eigen voorstellen stemmen. Wethouders mogen ook van buiten worden aangetrokken.
- Een wethouder kan geen voorzitter meer zijn van een raadscommissie. Een raadslid is voorzitter.
- De taak van de gemeenteraad is het vertegenwoordigen van de kiezers, het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid en het controleren van het college.
- De gemeenteraad heeft een aantal nieuwe middelen tot zijn beschikking: het onderzoeksrecht, een eigen rekenkamer en een eigen ondersteuner, de griffier.

De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap is dus de kern van de dualisering van het gemeentebestuur.³

In deze scriptie staat de wethouder centraal. Begonnen als hulpje van de burgemeester, is deze lokale bestuurder uitgegroeid tot een beeldbepalende politicus. De bestuurskundige literatuur besteedt echter slechts summier aandacht aan de mensen die deze invloedrijke positie bekleden. Het Nederlandse standaardwerk 'De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur' dateert alweer van 1994 is dus inmiddels ruim tien jaar oud. Toch geeft het boek ook nu nog een goed en helder beeld van de functie en de positie van de wethouder, onder meer op de terreinen rechtspositie, portefeuilles en politieke kleur. Wie meer over de wethouder wil weten of schrijven, kan onmogelijk om dit boekwerk heen.

Gedurende een decennium is er echter natuurlijk wel het een en ander gebeurd. Zonder de overige ontwikkelingen te kort te willen doen, focust deze scriptie op de consequenties van de invoering van het dualisme bij Nederlandse gemeenten voor het feitelijk handelen van wethouders.

De voorlaatste gemeenteraadsverkiezingen zijn gehouden in 1998. De dag na de laatste gemeenteraadsverkiezingen, op 6 maart 2002, trad de Wet dualisering gemeentebestuur in werking. In 2006 zijn er opnieuw gemeenteraadsverkiezingen. Wellicht was het beter geweest de uitslagen en uitkomsten van de komende verkiezingen af te wachten.

Eenzijds is een periode van twee jaar immers te kort om de lange termijneffecten van dualisme in de praktijk te toetsen. Idealiter zou een dergelijk onderzoek een periode van tien jaar moeten bestrijken.

Anderzijds wordt de kans om wethouders te treffen, die zowel in het niet-dualistische als het duale stelsel hebben gefunctioneerd, steeds kleiner. Als we inderdaad tien jaar afwachten en een dergelijk onderzoek willen doen in 2014, dan is de kans om tegen die tijd nog predualistische wethouders te vinden naar verwachting minimaal en wellicht zelfs onmogelijk.

³ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2001), *Handreiking concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten*. VNG uitgeverij, Den Haag

1.2 Korte contemporaine geschiedenis van het lokaal bestuur

In de naoorlogse periode (dat wil zeggen, ná 1945) kan men voor gemeenten globaal de werking van een vijftal krachtenvelden onderscheiden.⁴

Deze ontwikkelingen hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de veranderingen in het lokaal bestuur over een periode van vijf decennia.

Ontwikkeling	Kernthema	Oorzaak
1. Horizontale groei ambtelijk apparaat	Vormgeving nieuwe uitvoerende diensten en afdelingen	Uitbreiding taken; verzorgingsstaat
2. Verticale groei ambtelijk apparaat	Vorming van ondersteunende diensten en afdelingen	Problemen met centrale aansturing en coördinatie
3. Betrekken van omgeving bij beleidsvorming	Inspraak bij beleid	Democratisering
4. Herbezinning op intern functioneren en taken	Kerntaken, efficiency, stuurinstrumenten (BBI)	Bezuinigingen
5. Omgevingsgericht denken en organiseren; verbeteren klantgerichtheid	Effectiviteit, visie en strategieontwikkeling Coproductie Wijkgericht werken Dienstverlening, een loket	Afnemende legitimiteit van gemeentelijk beleid Nieuwe zakelijkheid

Voor een goede en volledige historische schets van het wethouderschap verwijs ik naar hoofdstuk 2 in het boek van Korsten c.s.⁵

Aan het eind van de jaren '90 heeft het er de schijn van dat de legitimiteit van gemeentelijke politiek nog verder afneemt. In die periode zijn regelmatig geluiden te horen als:

- Voortdurend dalende opkomsten bij gemeenteraadsverkiezingen.
- Er zou sprake zijn van toenemend wantrouwen en cynisme bij burgers over politiek.
- Ambtenaren met hun expertise spelen een steeds belangrijker rol in besluitvorming.

Die veronderstellingen bereikten ook 'Den Haag', waar men besluit tot het instellen van een staatscommissie. Die moest komen met aanbevelingen om het tij van de eerdergenoemde problemen te keren.

In navolging van Hoogerwerf, hanteer ik het uitgangspunt dat bij een probleem sprake zou zijn van een discrepantie tussen de feitelijke en een gewenste situatie. "Beleid berust op een geheel van causale en andere vooronderstellingen die men de beleidstheorie kan noemen", aldus Hoogerwerf in 1984.⁶ Dit wordt bevestigd door een latere definitie: "Beleid (of de beleidsinhoud) wordt hier omschreven als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen"⁷. [Cursivering in originele tekst]. Het betreffende beleid, over welk onderwerp dan ook, streeft dus naar het oplossen van maatschappelijke problemen.

⁴ Bekke, A.J.G.M. en J.H. Hiemstra (1998). *Structuur, cultuur en veranderingsprocessen*. Hoofdstuk 18 in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops, *Lokaal Bestuur in Nederland*. Samsom, Alphen aan den Rijn, pp. 289-304

⁵ Korsten, A.F.A., C.A.F. Schalken en P.W. Tops (1994), *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur*

⁶ Hoogerwerf, A. (1984), *Beleid berust op veronderstellingen*. *Acta Politica*, jaargang 19, nr. 4

⁷ Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (1998), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Samsom, p. 20

In deze scriptie draait het om de problemen die mogelijkwijs veroorzaakt werden door het monisme, de daarvoor gekozen oplossingen en de daadwerkelijke (on)gewenste effecten daarvan in de bestuurlijke praktijk van wethouders.

1.3 Bestuursorganen

Voor deze scriptie zijn de begrippen gemeente en lokaal bestuur van belang. Voor een uitgebreide beschrijving hiervan verwijs ik naar Derksen.⁸

Elke gemeente in Nederland wordt bestuurd door gekozen volksvertegenwoordigers, die gezamenlijk de gemeenteraad vormen. De gemeenteraad staat, aldus art. 125 van de Grondwet, aan het hoofd van de gemeente. Naast de gemeenteraad zijn ook het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester bestuursorganen van de gemeente.⁹

De drie gemeentelijke bestuursorganen zijn dus:

- De gemeenteraad
- Het college van burgemeester en wethouders
- De burgemeester

Deze bestuursorganen worden ondersteund door een ambtelijke organisatie. Het is van belang op te merken dat een wethouder dus *geen afzonderlijk bestuursorgaan* is, hoewel hij of zij *wel individueel portefeuillehouder* is en als zodanig ook politieke verantwoordelijkheid draagt.

De rechtstreeks door de inwoners gekozen raad telt (afhankelijk van het inwonertal van de gemeente) van 9 tot en met 45 leden.¹⁰ De Gemeentewet bepaalt hoeveel wethouders een gemeente mag tellen. Elke gemeente heeft minimaal twee wethouders, terwijl er een maximum geldt van 20 procent van het aantal raadsleden.

Gemeenten kleiner dan 6.000 inwoners: maximaal twee wethouders.

Gemeenten tot circa 50.000 inwoners: maximaal vier wethouders.

Gemeenten met meer dan 200.000 inwoners: maximaal negen wethouders.

Op 7 maart 2002 (een dag na de gemeenteraadsverkiezingen), trad de Wet dualisering gemeentebestuur in werking, waardoor ook de Gemeentewet veranderde. Dit leidde tot een aantal wijzigingen in de structuur van het lokale bestuur. Tot deze datum kozen bijvoorbeeld gemeenteraden uit hun midden de wethouders, die samen met de burgemeester het college vormden. De verhouding tussen raad en college was dus het best te vergelijken met die tussen een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur, dat zorgde voor de reguliere gang van zaken.

1.4 Monisme en dualisme

Daardoor was de verhouding tussen het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad slecht vergelijkbaar met de verhouding tussen regering en parlement. Wethouders werden immers gekozen vanuit de gemeenteraad, terwijl ministers worden benoemd door de Kroon. Bovendien bleven wethouders lid van de gemeenteraad. Ministers mogen echter nooit lid zijn van de Staten-Generaal.

⁸ Derksen, W. (2001), *Lokaal bestuur*, 3^e druk. Elsevier bedrijfsinformatie bv, 's-Gravenhage, pp. 12-13

⁹ Belinfante, A.D. en J.L. de Reede (2002), *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*. Kluwer, Alphen aan den Rijn

¹⁰ Gemeentewet, art. 8 (2002), *Verzameling Nederlandse wetgeving 2002-2003*. Koninklijke Vermande, Den Haag

Hiervoor is een belangrijke reden:

Wat is dit dualisme? Regering en Staten-Generaal hebben, naar die leer, ieder een eigen verantwoordelijkheid en de een is niet gesteld boven de ander. Nu is het duidelijk dat regering en volksvertegenwoordiging ieder een eigen functie en verantwoordelijkheid hebben. De regering is met haar apparaat van deskundigen het aangewezen orgaan om het initiatief tot wetgevende en bestuurlijke maatregelen te nemen: de volksvertegenwoordiging is juist voor technische problemen veel minder goed uitgerust. Daarentegen is zij het typische controle-orgaan dat, door het stellen van vragen en door discussie over teksten van wetsvoorstellen, de openbare mening tot uitdrukking kan brengen. Zo is samenwerking van beide organen geboden. En daarbij heeft ieder een eigen functie en een eigen verantwoordelijkheid.¹¹

De verhouding tussen raad en college was echter altijd formeel monistisch. Derksen schrijft hierover: “Een verhouding tussen twee bestuursorganen is *monistisch* als de legitimatie en het bevoegdheidszwaartepunt bij het ene orgaan ligt, terwijl de positie van het andere bestuursorgaan daarvan een afgeleide is: er is sprake van onderschikking. Een verhouding tussen twee bestuursorganen is *dualistisch* als ze allebei eigen, originele bevoegdheden bezitten. Van een formele dominantie van het ene orgaan over het andere orgaan is hier geen sprake: het gaat om nevenschikking”.¹² [Cursivering in originele tekst]. Met andere woorden: beide bestuursorganen (raad en college) zijn sinds de introductie van het dualisme gelijk aan elkaar.

In de monistische structuur ontstond nog een onduidelijkheid; wethouders waren voor de introductie van het dualisme namelijk óók lid van de gemeenteraad en moesten (in de rol van raadslid) hun eigen werk als wethouder controleren.

1.5 Staatscommissie Elzinga

Op 7 maart 2003 veranderde, zoals gezegd, de Gemeentewet. Daarin werd de taakverdeling tussen raadsleden, wethouders, burgemeester en ambtenaren opnieuw vastgelegd, onder meer op basis van de Staatscommissie Elzinga.¹³ Het rapport van deze Staatscommissie onderscheidde enkele belangrijke problemen van de lokale politiek:

- lage opkomsten bij gemeenteraadsverkiezingen;
- de positie van politieke partijen staat onder druk (er melden zich minder nieuwe leden);
- de herkenbaarheid van het lokale bestuur is gering;
- het collegiaal bestuur staat onder druk.

De introductie van dualisering in het gemeentebestuur heeft tot doel de herkenbaarheid van de politiek te vergroten.¹⁴ Zo zou de raad meer tijd overhouden om kaders te stellen voor het collegebeleid, dit beleid te toetsen en burgers te vertegenwoordigen. De afstand, zo was de verwachting, tussen burger en bestuursorganen zou daarmee worden verkleind.

En dat was ook nodig, want volgens de Raad voor het openbaar bestuur zijn de problemen die de commissie Elzinga signaleerde, te herleiden tot het probleem van de geringe herkenbaarheid van de politiek. De oplossingen waren dus bedacht, maar werd daarmee het probleem eigenlijk wel goed geanalyseerd? Het antwoord op die vraag komt terug in hoofdstuk 5.

¹¹ Belinfante, A.D. en J.L. de Reede (2002), *Beginselen van het Nederlands staatsrecht...* pp. 104-105

¹² Derksen, W. (2001), *Lokaal bestuur, 3^e druk...* p. 42

¹³ Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000), *Dualisme en lokale democratie*. Samsom, Alphen aan den Rijn

¹⁴ Raad voor het openbaar bestuur (2001), *De cultuur van dualisering*. Ministerie van BZK, Den Haag

1.6 Verandering van bevoegdheden

De gemeenteraad is in de nieuwe situatie verantwoordelijk voor het beleid, de regelgeving, de verordeningen, het vaststellen van de budgetten en de controle op het gemeentelijke bestuur. Het college van burgemeester en wethouders is in de nieuwe situatie verantwoordelijk voor het bestuur van de gemeente. Collegeleden kunnen geen lid meer zijn van de raad en de raadscommissies. De nieuwe structuur is te vergelijken met die van het kabinet (college van burgemeester en wethouders) en de Tweede Kamer (gemeenteraad). Wethouders kunnen nu, net als ministers, ook van buiten de raad benoemd worden.

De verwachting was (en is?) dat wethouders van buiten de raad van belang zouden kunnen zijn voor de transparantie van het lokale bestuur. Daarnaast zou deze nieuwe regel wellicht bijdragen aan verruiming van het rekruteringspotentieel van lokale politici. De gedachte hierachter was dat sommige capabele personen wel bereid waren om wethouder te worden, maar zich niet voelden aangetrokken tot het raadslidmaatschap. Een nadeel van een wethouder 'van buiten' is echter een geringe formeel-democratische legitimatie; hij of zij is immers geen (indirect) gekozen volksvertegenwoordiger.

De 'eigenheid' van een bepaalde gemeente kan echter ook een rol spelen. In Nederland is sprake van pluriformiteit tussen gemeenten, waarbij er grote onderlinge verschillen zijn op het gebied van maatschappelijke en ruimtelijke problemen. Amsterdam is geen Schiermonnikoog.

1.7 Kritiek op dualisme

De praktijk is echter vaak weerbarstiger dan de theorie. In diverse, zowel wetenschappelijke als niet-wetenschappelijke publicaties, zijn inmiddels enkele kritische noten gekraakt over dualisme. Wethouders lijken soms te 'dwalen' door dualisme. Een goed voorbeeld hiervan is het tweede rapport van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls en lokale democratie uit 2004.¹⁵

In het jaarbericht van de commissie geeft een aantal wethouders aan dat zij niet erg onder de indruk zijn over de wijze waarop de gemeenteraad haar kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol invult. Ook blijkt de kwaliteit van de raadsdebatten nog het nodige te wensen over te laten. Sterker nog: de conclusie van het jaarbericht komt op hoofdlijnen neer op:

1. De afstand tussen raad en college is merkbaar toegenomen.
2. De wethouders voelen zich niet erg senang bij het dualisme en twijfelen aan het daadwerkelijk bereiken van alle beoogde effecten.

De Tilburgse bestuurskundigen Tops en Zouridis twijfelden al eerder aan de plannen om het lokaal bestuur nieuw leven in te blazen via meer dualisme. Sterker nog: dualisme, zo oordeelden beiden, is een vorm van 'monumentenzorg'.

In plaats van aan te haken bij nieuwe vormen van lokaal bestuur, bleef men bij dualisme uitgaan van het idee dat het stadhuis het epicentrum is van de plaatselijke politiek.¹⁶

¹⁵ Tweede jaarbericht van de begeleidingscommissie vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2004), *De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden?* Website: www.minbzk.nl

¹⁶ Tops, P.W. en S. Zouridis (2002), *De binnenkant van politiek. Vertegenwoordiging en verandering in lokale democratie*. Atlas, Amsterdam-Antwerpen

In hun boek uit 2002 analyseren de auteurs de Nederlandse lokale politiek met behulp van een mix van eigen ervaringen, contacten met lokale politici en wetenschappelijke inzichten. Zij gaan onder meer in op de commissie-Elzinga, die destijds adviseerde om het gemeentebestuur dualistischer te maken. Door een sterkere scheiding van de rollen tussen de gemeenteraad en het college van B&W sterker worden en zou het debat in raads- en commissievergaderingen worden aangescherpt. Dat zou vervolgens weer leiden tot een politiek die voor de burger aantrekkelijk was.

Tops en Zouridis erkennen dat mogelijke voordeel van een striktere rolverdeling tussen college en raad weliswaar, maar zij vroegen zich in 2002 al of dit nu de verandering is waar de burger op zat te wachten. Zo zou het dualisme ervan uitgaan dat gemeenten nog steeds exclusief worden geregeerd door 'het stadhuis'. En daar wringt juist de schoen, want naast politici en ambtenaren hebben burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties inmiddels veel invloed gekregen via panels en andere vormen van interactieve besluitvorming.

Het Tilburgse duo waarschuwde dan ook dat 'Elzinga' kon leiden tot de situatie waarin raadsleden te veel zouden focussen op hun strijd tegen het college en zich nog meer dan vroeger gingen vastbijten in ambtelijke dossiers. De KUB-bestuurskundigen adviseerden geen bestuurlijk dualisme, maar pleitten juist voor *pluralisme*. Daardoor zou ruimte ontstaan voor meerdere vormen van bestuur.

Naast kritiek uit wetenschappelijke kring, zijn inmiddels ook de eerste ervaringen opgedaan met dualisme en ook vanuit die praktische (invals)hoek is kritiek te beluisteren. En dat niet alleen in de wandelgangen van verschillende gemeentehuizen of in de achterkamers van (lokale afdelingen van) politieke partijen. Het onafhankelijke weekblad voor ambtenaren en bestuurders bij de overheid 'Binnenlands Bestuur' bleek tot nog toe eveneens relatief weinig enthousiast over dualisme. De titel van een speciale uitgave, naar aanleiding van één jaar dualisme, was zelfs: 'Wethouder levert in'.¹⁷ Zo zou, luidde het oordeel in 2003, dualisme onder meer hebben geleid tot meer bureaucratie en heeft dualisering niet bijgedragen aan het vergroten van de transparantie van het gemeentebestuur. Voorts oordeelden wethouders dat de raad zich nog te veel met details bemoeide en kwam de verwachting dat een dualistische gemeenteraad minder lang zou vergaderen niet uit. Voor deze scriptie zijn in totaal zeven wethouders geïnterviewd om te toetsen of deze vooronderstellingen juist zouden zijn. Bijlage I bevat gedetailleerde informatie over de geïnterviewden. Het volgende hoofdstuk bevat het theoretisch kader van deze scriptie.

¹⁷ Binnenlands Bestuur (7 maart 2003), *Special: BB-trendrapport over dualisme*. Kluwer, Alphen aan den Rijn

Hoofdstuk 2. Wat zijn de verwachtingen?

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat het theoretisch kader van deze scriptie, waarin ik de diverse tot nu toe gepresenteerde inzichten over de werking van het dualisme concentreer in een analysekader voor mijn onderzoekswerk.

De introductie van dualisering in het gemeentebestuur had als voornaamste doelstelling het vergroten van de herkenbaarheid van de (lokale) politiek. In een duaal stelsel zou de raad meer tijd overhouden om kaders te stellen voor het collegebeleid, dit beleid te toetsen en burgers te vertegenwoordigen. Daardoor zou de afstand tussen burger en bestuursorganen worden verkleind. Een belangrijke assumptie, die aan het invoeren van dualisme ten grondslag ligt, is dus dat de staatsvorm van het lokale Nederlandse bestuur een grote rol speelt bij het interesseren van burgers voor plaatselijke politiek.

Verder zou dualisme een einde kunnen maken aan de oppermachtige positie, die wethouders in het monisme hadden. Wethouders waren toen immers sterk beeldbepalende en invloedrijke figuren, die hun fracties nogal eens 'stuurden' in de richting die zij wilden.

Door het dualisme zouden gemeenteraden zich ten slotte niet meer met bestuur bezig hoeven te houden. Letterlijk staat op de website van de Vernieuwingsimpuls te lezen: 'Het college houdt zich bezig met bestuur, de raad stelt hiervoor de kaders, controleert het bestuur en vertegenwoordigt de burgers.'¹⁸

Nu is dualisme bij Nederlandse gemeenten inmiddels twee jaar oud en de eerste ervaringen zijn opgedaan. Hoewel een periode van twee jaar kort is, vond ik het toch tijd om te onderzoeken of de hiervoor genoemde verwachtingen, die men had over het duale stelsel, mogelijk zijn uitgekomen of juist niet. Daarom gaat deze scriptie onder meer in op wethouders van mening zijn dat de afstand tussen burger en bestuur is verkleind en wat er terecht gekomen is van kaderstelling en controle door de raad. Mijn onderzoek is te beschouwen als 'tussentijdse meting'.

2.2 Argumenten voor dualisme

Voor 7 maart 2002 was, volgens de pleitbezorgers van het dualisme, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de raad en het college diffuus en onduidelijk geworden.¹⁹

Ten eerste raakten, door het raadslidmaatschap van de wethouder, bestuur en controle daarop met elkaar verknoopt. Debatten over voorstellen waren vooraf al 'dichtgetimmerd' en wethouders moesten hun eigen werk controleren.

Ten tweede bleek de gemeenteraad sterk intern gericht, waardoor de volksvertegenwoordigende functie van de raad in het gedrang kwam. Raadsleden besteedden slechts een klein deel van hun tijd aan activiteiten met een extern karakter.

Ten derde verkeerden veel raadsleden in de veronderstelling dat zij de gemeente bestuurden. *De jure* vormde de raad weliswaar het hoogste besluitvormende orgaan van de gemeente, *de facto* deelde het college echter meestal de lakens uit. Ten vierde (en ten slotte) nam de raad onvoldoende afstand van het bestuurlijke handwerk en onvoldoende tijd voor andere werkzaamheden: controle op het college en contacten met burgers en andere maatschappelijke organisaties.

¹⁸ Website: www.vernieuwingsimpuls.nl

¹⁹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2001), *Handreiking concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten*. VNG uitgeverij, Den Haag.

De invoering van dualisme zou aan deze bestuurlijke onduidelijkheden een eind kunnen maken, door de ontvlechting van raad en college. Deze scheiding betreft posities, functies en bevoegdheden. Omdat een wethouder, na invoering van het dualisme, geen raadslid meer mag zijn, hoeft die wethouder zichzelf als dagelijks bestuurder niet meer te controleren. Verder zou de raad zich voortaan kunnen concentreren op vertegenwoordiging, kaderstelling en controle. Het college zou dan het bestuur voor zijn rekening kunnen nemen.

De verwachting was dat de scheiding van posities en bevoegdheden zou leiden tot een duidelijke rolverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen, die zowel intern als extern positieve effecten zouden hebben. Interne effecten betreffen meer transparantie in bestuur (minder 'achterkamertjesoverleg' tussen de wethouder en zijn fractie). Externe effecten betreffen vitaliteit en herkenbaarheid. Door de duidelijker rolverdeling tussen raad en college zou er bijvoorbeeld scherper kunnen worden gedebatteerd, wat de aantrekkingskracht van de lokale politiek voor burgers zou kunnen verhogen. Verder zou de raad meer 'naar de burger toe' kunnen gaan, waardoor raadsleden zichtbaarder zouden worden. De gemeenteraad is immers het rechtstreeks door de burgers gekozen orgaan en als zodanig de spil in het lokale bestuur.

2.3 Argumenten tegen dualisme

De argumenten tegen dualisme zijn onder te verdelen in twee soorten: *instrumentele* argumenten en *fundamentele* argumenten.

2.3.1 Instrumenteel

De instrumentele tegenargumenten zijn vooral van toepassing op de mogelijke praktische en maatschappelijke effecten ('outcome') van dualisme. Door de invoering van het dualisme op 7 maart 2002 is de structuur van het gemeentebestuur in Nederland gewijzigd, met als *doel* het vergroten van de herkenbaarheid van de lokale politiek. Deze structuurverandering is een *noodzakelijke voorwaarde* voor meer herkenbaarheid.

Voor een daadwerkelijke vergroting van de politieke herkenbaarheid zijn echter ook veranderingen in cultuur nodig. Als raads- en collegeleden op de 'oude voet' doorgaan en beiden zouden blijven besturen in plaats van dat de raad als hoofdtaak normeert en controleert en het college bestuurt, dan zal er van de versterking van de politieke herkenbaarheid maar bitter weinig terecht kunnen komen.²⁰ Andere critici wezen op de mogelijkheid van meer bureaucratie door de instelling van een griffie, hogere kosten, ondoorzichtige en trage procedures en een onzeker bestuurlijk rendement.

Verder meenden de Tilburgse bestuurskundigen Pieter Tops en Stavros Zouridis al in 2002 dat dualisme zou kunnen leiden tot een situatie waarin raadsleden zich te veel zouden focussen op hun strijd tegen het college en zich nog meer dan vroeger gingen vastbijten in ambtelijke dossiers. Hierbij is het gevaar aanwezig dat dualisme verwordt tot 'duellisme' (een term die wel wordt gebezigd door professor Denters van de Universiteit Twente), en dat niet meer de inhoud, maar de vorm centraal komt te staan.

Ten slotte heeft het monisme, sinds de eerste Gemeentewet van Thorbecke, gedurende meer dan 150 jaar vorm en inhoud gegeven aan lokaal bestuur in Nederland. Hoewel ook daarin natuurlijk altijd verbeteringen of aanpassingen denkbaar zijn, is het overstappen van monisme naar dualisme ook wel een riskante stap. Zo is het denkbaar dat kennis en ervaring (ongewild) verloren gaat, omdat een aantal wethouders niet kan of niet wil functioneren in een dualistisch stelsel.

²⁰ Raad voor het openbaar bestuur (2001), *De cultuur van dualisering*, ROB, Den Haag.

2.3.2 Fundamenteel

Een ander, meer fundamenteel bezwaar, tegen dualisme is dat het een niet-werkend lapmiddel kan zijn om lokaal bestuur nieuw leven in te blazen. Tops en Zouridis waarschuwen namelijk (vóór de invoering van het dualisme) voor al te hooggespannen verwachtingen. Zij vroegen zich bijvoorbeeld af of burgers eigenlijk wel zitten te wachten op een striktere rolverdeling tussen raad en college.

Het dualisme gaat er immers vanuit dat gemeenten nog steeds exclusief worden geregeerd door 'het stadhuis'. Terwijl dat in veel gevallen geen opgeld meer zou doen. Naast politici en ambtenaren hebben burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties inmiddels veel invloed gekregen via panels en andere vormen van interactieve besluitvorming.

Hoewel ik de algemene ontwikkeling naar interactieve beleids- en besluitvorming onderken, heb ik die interessante trend in deze scriptie buiten beschouwing gelaten. Hoewel twee van de door mij geïnterviewde wethouders hebben aangegeven, dat de raad van hun gemeente experimenteert met interactieve besluitvorming, heb ik sterk de indruk dat de door mij onderzochte gemeenten en de ondervraagde wethouders daarmee niet voorop lopen. Om die reden heb ik (de gevolgen van) interactieve besluitvorming in deze scriptie niet nader uitgewerkt.

Omdat ik nieuwsgierig ben naar de uitwerking van dualisme in de praktijk, wil ik in deze scriptie toetsen wat wethouders vinden van het duaal functioneren. De opsomming van argumenten voor en tegen dualisme vormt het kader voor mijn onderzoekswerk. Uit de opsomming van pro's en contra's leid ik dan ook de centrale vraag, de deelvragen, kernbegrippen en hypothesen af. Eerst volgt echter nog een causaal model, waarin de argumenten voor en tegen dualisme schematisch zijn weergegeven. Figuur 3 geeft schematisch de theorie achter mogelijke irrelevantie van dualisme bij gemeenten aan, maar dient slechts om aan te tonen hoe dualisme ook beschouwd kan worden. Die 'lijn' volg ik echter niet.

2.4 Schematisch analysemodel

2.4.1 Pro dualisering

Figuur 1

Mogelijke positieve effecten dualisme

Dualisme	↗	Duidelijke scheiding van bevoegdheden	→	Meer transparantie, vitaliteit en herkenbaarheid
	→	Scherpere debatten tussen raadsleden en wethouders	→	Aantrekkelijk voor burgers, omdat politiek dan meer 'leeft'
	↘	Raad stelt de kaders vast en krijgt een grotere rol als volksvertegenwoordiger	→	Raadsleden hoeven minder te vergaderen en kunnen meer naar de burger toe

2.4.2 Contra dualisering

Figuur 2

A. Mogelijke negatieve effecten dualisme

Dualisme	↗	Meer afstand tussen gemeenteraad en college	→	Toename 'strijd' tussen bestuursorganen over ambtelijke dossiers en thema's
	→	Risico: wethouders stappen op	→	Kennis en ervaring gaan verloren
	↘	Verandering is gericht op de <i>structuur</i> van de gemeentelijke politiek	→	Het gevaar bestaat dat de <i>cultuur</i> niet verandert; kost tijd en geld zonder behalen veel rendement

Figuur 3

B. Mogelijke irrelevantie dualisme (ter illustratie; wordt in deze scriptie niet nader uitgewerkt)

Verzakelijking / New public management	↘			
Interactieve beleidsvorming	→	Verplaatsing van het politieke naar het economische, 'buitenparlementaire' of juridische domein	→	Dualisme voegt niets toe aan de versterking van de rol van de raad
Wettelijke mogelijkheden als burgerinitiatief of referendum	↗		↑ Dualisme bij gemeenten	

2.4.3 Gewenste effecten

Dualisme zou moeten leiden tot:	↗	Hogere opkomsten bij gemeenteraadsverkiezingen	→	Veel kiezers naar de stembus
	→	Een toename van het ledental van politieke partijen	→	Grotere partijen
	→	Een duidelijker herkenbaar lokaal bestuur	→	Veel belangstelling voor politiek bestuur
	↘	Verbetering collegiaal bestuur	→	Meer samenwerking in colleges

In hoofdstuk 5 volgt een nadere uitwerking van de gewenste effecten van dualisme en of die ook daadwerkelijk bereikt zijn.

2.5 Centrale vraag

De vraag die in deze scriptie centraal staat is:

Wat zijn de consequenties van de invoering van het dualisme bij Nederlandse gemeenten voor het feitelijk handelen van wethouders?

2.5.1 Deelvragen

De centrale vraag leidt tot diverse deelvragen:

- Wat zijn de formele en feitelijke veranderingen in de wethouderspositie, die voortvloeien uit dualisering?
- In hoeverre treden die veranderingen ook werkelijk (overal) op?
- Hoe is de verhouding tussen raad en college na de introductie van het dualisme?
- Heeft dualisme de functie van wethouder moeilijker of minder aantrekkelijk gemaakt?
- Heeft het dualisme de betrokkenheid van burgers vergroot?

De centrale vraag en de daarbij behorende deelvragen leiden tot de volgende hypothesen, die ik in deze scriptie wil toetsen.

2.6 Hypothesen

1. Door dualisme zijn wethouders nu de facto veranderd van alleen beleidsuitvoerders in beleidsmakers en -uitvoerders.
2. Dualisme heeft de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek vergroot.
3. Dualisme heeft geleid tot 'sturen op hoofdlijnen'.
4. Dualisme heeft de aard van het debat tussen wethouders en raad veranderd.

2.7 De kernbegrippen

Dualisme: scheiding van verantwoordelijkheid tussen (een fractie in) de raad en (een wethouder van dezelfde partij in) het college. Hiervoor gebruik ik de indicator of en in hoeverre wethouders (nog) contact hebben met hun fractie.

Feitelijk handelen van wethouders: het daadwerkelijke optreden als lid van het dagelijks bestuur van een gemeente, tegenover fracties, burgers, raadsleden, overige collegeleden en de burgemeester. De indicator hiervoor is of de wethouders vinden dat hun reguliere werkzaamheden veranderd zijn na de invoering van het dualisme.

Verhouding raad-college: de staatkundige verhouding / taakverdeling tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van een gemeente. Sinds de invoering van het dualisme zijn deze besturen niet meer ondergeschikt aan elkaar, maar nevensgeschikt met elk hun eigen bevoegdheden. Hiervoor is de indicator van belang of wethouders vinden dat deze rolverdeling goed uit de verf komt.

Functie van wethouder moeilijker of minder aantrekkelijk: door dualisme is de wethouder geen politiek leider meer, geen invloedrijk lid meer van een politieke fractie en geen voorzitter meer van een raadscommissie. Dat maakt het ingewikkelder om een eigen fractie of commissie te 'sturen'. De belangrijkste indicator hiervoor is de mening van de wethouder over zijn of haar eigen functioneren in het duale stelsel.

Betrokkenheid van burgers: mate waarin burgers tonen dat zij belangstelling hebben voor (en wellicht deelnemen aan) ontwikkelingen in de lokale politiek, bijvoorbeeld door het volgen van commissie- en raadsvergaderingen vanaf de publieke tribune. Indicator is het aantal bezoekers van commissie- en raadsvergaderingen na invoering van het dualisme.

Sturen op hoofdlijnen: de raad geeft globale en algemene beleidskaders aan. Nadere detaillering en uitwerking van die beleidskaders is een taak van het college. Omdat de raad duidelijke kaders aangeeft, kan zij achteraf controleren of het college binnen die kaders is gebleven. Hiervoor is de vraag of de raad kaders stelt en hoe, de belangrijkste indicator.

Aard van het debat: in het monisme bepaalden wethouders zelf sterk het debat (als politiek leider, als fractielid en als commissievoorzitter). Zij zagen dus al vaak aankomen welke kant het op zou gaan en hoe zij daarop in konden spelen. Indicator is of het dualisme goede kansen biedt voor raadsleden om eens onverwacht voor de bühne te spelen en de wethouder figuurlijk 'het vuur aan de schenen' te leggen; proberen raadsleden meer te 'scoren'?

2.8 Indicatoren

De onderzoeksvragen en hypothesen leiden tot de volgende negen indicatoren (vragen), waarmee de effecten van het dualisme in de praktijk meetbaar kunnen worden gemaakt, geoperationaliseerd, door een vergelijking *ex ante* en *ex post* rond de invoering van het dualisme:

- De verhouding tussen wethouder en de raad.
(Zou er meer afstand zijn tussen beiden?)
- De verhouding tussen wethouder en fractie.
(Bestaan er [nog] banden met de eigen fractie of niet meer?)
- De interne verhoudingen binnen het college.
(Is mogelijkserwijs nu sprake van meer eenheid en samenwerking?)
- De verhouding tussen wethouder en ambtelijke organisatie.
(Is hierin verandering gekomen en zo ja, welke?)
- De verhouding tussen bestuur en burgers.
(Heeft de invoering van dualisme ertoe geleid dat burgers zich tot andere bestuursorganen richten?)
- Het oordeel van de wethouders over kaderstelling door de raad
(Stuurt de raad op hoofdlijnen? Geeft de raad duidelijk aan wat zij wil?)
- Het oordeel van de wethouders over de kwaliteit van het debat.
(Is dit inhoudelijk sterk, leidt dit tot 'betere' besluitvorming?)
- Het oordeel van de wethouders over burgerbetrokkenheid.
(Zit er meer publiek op de tribune bij commissie- en raadsvergaderingen?)
- Het oordeel van de wethouders over het dualisme in de praktijk.
(Wat is de eigen mening van wethouders over het functioneren in het dualisme?)

Hoofdstuk 3. Onderzoeksopzet en aanpak

3.1 Inleiding

Het ontwerpen van een sociaal wetenschappelijk onderzoek betekent het vooraf nemen van beslissingen over de wijze waarop het onderzoek zal worden opgezet en uitgevoerd. Omdat het dualisme bij gemeenten nog maar relatief kort bestaat, en er voorts relatief weinig bekend is over de effecten van dualisme, is in deze scriptie gekozen voor een empirisch-analytische onderzoeksvorm. Hierin is in de empirische cyclus plaats voor exploratie en voor toetsing.²¹

Om de empirische gegevens in deze scriptie te verzamelen is gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoekstechniek.²² Door uitgebreide, persoonlijke interviews met sleutelpersonen (verzameld via een selecte steekproef) is getracht in kaart te brengen wat de daadwerkelijke praktische gevolgen zijn van het dualisme voor wethouders. Ik heb alle wethouders dezelfde vragen voorgelegd, met behulp van een vooraf toegestuurde vragenlijst (zie bijlage II). De uitkomsten van de gesprekken vormen het empirische materiaal dat voor deze scriptie is gebruikt.

“De ondervraging is de meest gebruikte techniek van materiaalverzameling binnen de sociale wetenschappen en eveneens bij het bestuurskundig onderzoek. De verkregen informatie betreft opvattingen, meningen, oordelen, overtuigingen, herinneringen, van de ondervraagde personen (respondenten) in tegenstelling tot observatie waar het feitelijk gedrag waargenomen kan worden”, aldus Hakvoort.²³

Om de vragen en hypothesen uit hoofdstuk 2 te toetsen, is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode.²⁴ Door het uitgebreid interviewen van zeven wethouders over hun ervaringen met dualisme, werd meer detailkennis opgedaan over de mogelijke verandering van werk- of bestuursstijl door de overgang naar een duaal stelsel. Het ging om een zogenoemde ‘most similar systems’-vergelijking, waarbij *vijf gelijksoortige gemeenten* en *vijf gelijkwaardige wethouders* werden geselecteerd. Het betrof gemeenten in de provincie Zuid-Holland, om de (bestuurlijke) culturele verschillen niet al te groot te laten zijn. Voorts ging het om fulltime wethouders in gemeenten variërend in grootte van 20.000 tot 50.000 inwoners, die bij voorkeur over een vergelijkbare portefeuille beschikken. Het lidmaatschap van een bepaalde, zelfde politieke partij, speelde bij de selectie nauwelijks een rol omdat het van belang was om *in het algemeen* vast te stellen hoe wethouders het dualisme ondervinden. Het ging dus niet zozeer om een partijpolitieke invalshoek van (bij wijze van spreken) D66, SGP-ChristenUnie of GroenLinks.

Wel moesten de betreffende wethouders over ‘zichtbare’ portefeuilles beschikken, die veel burgers ‘raken’. Daarbij werd gedacht aan: Sociale Zaken, Huisvesting, Economische Zaken of Verkeer en Vervoer. Overigens werken de meeste wethouders met combinatieportefeuilles. Een laatste (en misschien wel belangrijkste) voorwaarde was dat de te interviewen wethouders zowel vóór als na de introductie van het dualisme als wethouder hadden gefunctioneerd. Naar verwachting konden zij de mogelijke verschillen tussen de situatie voor en na het dualisme het best aangeven.

²¹ Hakvoort, J.L.M. (1996, 2^e gewijzigde druk), *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Eburon, Delft

²² Hakvoort, J.L.M. (1996), *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*.

²³ Hakvoort, J.L.M. (1996), *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, p. 134

²⁴ Babbie, E. (2001), *The Practice of Social Research 9th Edition*. Wadsworth, Belmont pp. 290-301

Ter voorbereiding op de vijf gesprekken heb ik twee proefinterviews gehouden met wethouders van de gemeente Pijnacker-Nootdorp. Deze gemeente functioneert duaal sinds 2 januari 2002. Beide wethouders waren voor hun huidige zittingstermijn echter geen wethouder. Wel heeft de één acht jaar ervaring als gemeenteraadslid voor de VVD in het niet-duale stelsel. De ander was lid van de zogenoemde steunfractie van het CDA. Voorzover relevant heb ik hun ervaringen in het dualistische stelsel verwerkt. Deze scriptie is exploratief en descriptief van aard.

3.2 Selectie van gemeenten en werkwijze

Het onderzoek startte op 1 juni 2004 met het benaderen van de gemeenten die mogelijk voor mijn onderzoek in aanmerking kwamen. Om het geheel overzichtelijk te houden, heb ik gekozen voor de volgende afbakening van mijn analyse.

Geografisch: de provincie Zuid-Holland.

Thematisch: de consequenties van de invoering van het dualisme bij Nederlandse gemeenten voor het feitelijk handelen van wethouders.

Chronologisch: de onderzoeksperiode beslaat de jaren 1998 - 2004.

Via de internetsite van de provincie Zuid-Holland is allereerst een overzicht verkregen van alle gemeenten in de betreffende provincie. Vanuit het totaal van 87 gemeenten moest een selectie worden gemaakt. De provinciale website bevat links naar alle gemeentelijke internetsites.

Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat er enorme verschillen bestaan tussen de verschillende gemeenten in Zuid-Holland. Zo hebben steden als Rotterdam en Den Haag elk bijvoorbeeld meer dan 500.000 inwoners, terwijl gemeenten als onder meer Giessenlanden of Goedereede met circa 10.000 inwoners zijn te karakteriseren als kleinschalig en dorps. Voor mijn onderzoek waren echter de gemeenten met een inwonertal tussen de 20.000 en 50.000 mensen van belang.

Om aan een redelijk aantal gemeenten te komen, van waaruit een keuze zou kunnen worden gemaakt, werden vanaf 1 juni 2004 via e-mail gemeentegidsen aangevraagd. Van 4 tot en met 16 juni 2004 vielen de gemeentegidsen op de deurmat. Behalve Albrandswaard en Wassenaar voldeed elke gemeente aan mijn verzoek tot het sturen van een gids.

De gemeenten Barendrecht, Berkel en Rodenrijs, Lisse, Hendrik-Ido-Ambacht, Krimpen aan den IJssel, Rijswijk en Voorschoten kennen een inwonertal tussen 20.000 en 50.000 inwoners en voldeden dus aan het door mij gestelde criterium. Vervolgens heb ik deze gemeenten telefonisch benaderd met de vraag of daar wethouders werkzaam waren, die al functioneerden tijdens het monisme.

Uit de telefonische navraag bleek dat zowel in de gemeente Berkel en Rodenrijs als in de gemeente Rijswijk geen wethouders meer zijn, die daar al langer dan vanaf 7 maart 2002 ervaring hadden als lid van het college van burgemeester en wethouders. Om die reden worden deze twee gemeenten in deze scriptie verder buiten beschouwing gelaten.

3.3 Criteria voor selectie

De criteria, die voor de uiteindelijke selectie van gemeenten in dit onderzoek werden gehanteerd, waren:

- Het onderzoek betreft een aantal gemeenten in de provincie Zuid-Holland, om de (bestuurlijke) culturele verschillen niet al te groot te laten zijn.
- Inwonertal tussen 20.000 en 50.000 inwoners. Dit is grofweg de meest voorkomende omvang (qua inwonertal) in de provincie Zuid-Holland.
- Een minimum van drie fulltime wethouders per college. Dit met het oog op de te verwachten professionaliteit van de wethouders.
- Bij voorkeur een 'zichtbare' portefeuille, die veel burgers 'raakt': Ruimtelijke ordening bijvoorbeeld, Sociale Zaken, Communicatie of Welzijn. Een exact zelfde samenstelling van portefeuilles per afzonderlijke wethouder bleek onmogelijk; meestal is sprake van 'gemengde' portefeuilles. Oorzaken hiervan zijn onder meer de eigen voorkeur van de wethouder en de uitkomst van onderhandelingen bij de vorming van het college.
- De betreffende wethouder moest zowel ervaring hebben als wethouder vóór de invoering van het dualisme, als daarna. Dit om een goede vergelijking te kunnen maken *ex ante* en *ex post*.
- Het onderzoek betreft de periode 1998 (het jaar waarin de voorlaatste gemeenteraadsverkiezingen werden gehouden) tot mei 2004. Dit verklaart tegelijkertijd waarom mogelijke elementen van voor of na die tijd in dit onderzoek niet zijn meegenomen.
- Bereidheid tot medewerking van de wethouder.
- Bereikbaarheid vanuit Rotterdam.

Op maandag 21 juni 2004 heb ik de bestuurssecretariaten van de volgende gemeenten gebeld:

- Barendrecht
- Hendrik-Ido-Ambacht
- Krimpen aan den IJssel
- Lisse
- Voorschoten

Hierdoor is sprake van enige geografische spreiding over de provincie Zuid-Holland. De betreffende gemeenten is gevraagd (voorzover dat niet te achterhalen was uit de gemeentegids) of daar een wethouder was, die zowel in het predualistische als het postdualistische stelsel had gefunctioneerd.

Als het antwoord op deze vraag positief uitviel, verzocht ik het bestuurssecretariaat vervolgens of het mogelijk was een afspraak te maken met de betreffende wethouder. Daarbij heb ik mij kenbaar gemaakt als student van de Erasmus Universiteit Rotterdam, die in het kader van zijn afstudeerscriptie een uitgebreid interview zou willen doen. Om mogelijke misverstanden te voorkomen heb ik ook duidelijk gemaakt dat ik geen journalist was. Verder mailde ik een formulier met vragen en aanvullende informatie ter voorbereiding op het gesprek (zie bijlage II).

Alle gemeenten die ik op deze manier benaderde, hebben binnen twee werkdagen hun medewerking toegezegd, waarbij ook meteen afspraken in de agenda van de betreffende wethouders werden gepland.

De eigenlijke interviews, met de verschillende wethouders in hun werkkamers in de verschillende gemeentehuizen, vonden plaats in de maanden juni en juli van 2004. Al deze gesprekken zijn opgenomen op een (inmiddels bijna ouderwets) cassettebandje. Daarnaast noteerde ik hoofdlijnen van het gesprek in een kladblok, omdat ik niet alleen afhankelijk wilde zijn van een cassetterecorder. Het is een prachtig stuk techniek, maar kan je (onvoorzien) wel eens in de steek laten. Vrijwel meteen na afloop (voorzover mogelijk) van de gesprekken heb ik de transcriptie van het opgenomen gesprek getypt, met behulp van mijn aantekeningen.

Voor deze scriptie heb ik de teksten soms geredigeerd, om de leesbaarheid te verbeteren. In enkele gevallen maakte een wethouder bijvoorbeeld zijn zin niet af of was een bepaalde letterlijke formulering grammaticaal onjuist. De inhoudelijke weergave van de gesprekken is door mij echter niet aangepast of gewijzigd.

Ik vond overigens het volgende opvallend: in de vijf geselecteerde gemeentegidsen staan de wethouders niet alleen vermeld met bijvoorbeeld een pasfoto en het telefoonnummer van het secretariaat. Ook de huisadressen en privé telefoonnummers worden vermeld. Het symboliseert wat mij betreft dat wethouders (nog steeds) midden in de samenleving staan en dat burgers of anderen hen relatief eenvoudig kunnen benaderen en bereiken.

3.4 Onderzochte gemeenten

3.4.1 Barendrecht

De gemeente Barendrecht ligt ten zuiden van Rotterdam en is een sterk groeiende gemeente. Als Vinex-gemeente zal Barendrecht de komende jaren nog ruim drieduizend woningen bouwen in Carnisselande, studeert het bestuur op de herinrichting van het centrum en wordt de nieuwe wijk Ter Leede gerealiseerd. Het inwonertal neemt de komende periode nog elk jaar met honderden mensen toe.

3.4.2 Hendrik-Ido-Ambacht

Samen met buurgemeente Zwijndrecht, maakt het dorp Hendrik-Ido-Ambacht deel uit van het samenwerkingsverband de Drechtsteden. Daarin hebben ook Alblasterdam, Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en 's-Gravendeel hun krachten gebundeld om waar mogelijk gezamenlijk op te trekken op de gebieden Wonen, Werken en Recreëren. Hendrik-Ido-Ambacht kent een grote nieuwbouwlocatie: De Volgerlanden.

3.4.3 Krimpen aan den IJssel

De gemeente Krimpen aan den IJssel ligt noordelijk van de stad Rotterdam in de Krimpenerwaard. Krimpen doet 'dorps' aan (in de goede zin van het woord!). Opvallend zijn wel het moderne winkelcentrum Crimpenhof en de bijzondere architectuur van het Raadhuis. Lansingh-Zuid is de naam van de nieuwbouwlocatie in de gemeente Krimpen aan den IJssel.

3.4.4 Lisse

Lisse is tot ver binnen en buiten de nationale landsgrenzen bekend, vanwege de ligging van de Keukenhof in deze gemeente. De kleurrijke velden trekken elk jaar honderdduizenden kijkers uit de hele wereld. Dichter bij huis vervult Lisse een belangrijke centrumfunctie voor bezoekers uit de streek, door de aanwezigheid van een groot (overdekt) winkelcentrum.

3.4.5 Pijnacker-Nootdorp

Pijnacker-Nootdorp ligt tussen Delft en Zoetermeer en is relatief jong. De gemeente is ontstaan per 1 januari 2002 door een fusie van de voormalige gemeenten Pijnacker en Nootdorp.²⁵ In beide (toen nog) zelfstandige gemeenten zijn de raadsverkiezingen gehouden op een afwijkend tijdstip: op 7 november 2001. Zodoende kon de nieuwe gemeente van start met een nieuwe raad. Om efficiënt te werken stapte de gemeente per 1 januari 2002 over naar het duale stelsel.

3.4.6 Voorschoten

De gemeente Voorschoten grenst aan Leiden. In de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw groeide het inwonertal fors, daarna niet meer. Voorschoten is vooral een forenzengemeente, die zeer sterk is gericht op Leiden en de Haagse agglomeratie. Zowel de bedrijfssector als de landbouw is beperkt van omvang.

Hoofdstuk 5 bevat de nadere analyse van de diverse interviews met de verschillende wethouders. Deze gesprekken verliepen in elk geval leerzaam en plezierig, omdat wethouders naar mijn mening goed kunnen vertellen, redeneren en overtuigen.

De Italiaanse beleidsanalyticus Giandomenico Majone wist dat overigens al in 1989. “As politicians know only too well but social scientists too often forget, public policy is made of language. Whether in written or oral form, argument is central in all stages of the policy process”.²⁶

²⁵ Gemeentegids Pijnacker-Nootdorp 2003 - 2004. Drukkerij/ Uitgeverij Telstar PrePress BV, Pijnacker

²⁶ Majone, G. (1989), *Evidence, argument & persuasion in the policy process*. New Haven, Yale University Press, p. 1

Hoofdstuk 4. Interviews met wethouders

4.1 Inleiding

In de maanden juni en juli van 2004 hebben in totaal zeven uitgebreide gesprekken plaatsgevonden met wethouders van de gemeenten Barendrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Krimpen aan den IJssel, Lisse, Pijnacker-Nootdorp en Voorschoten in de provincie Zuid-Holland. De gesprekken zijn gehouden in de werkkamers van de wethouders in de gemeentehuizen van de verschillende gemeenten. De aldus verzamelde kwalitatieve gegevens vormen het empirische materiaal van deze scriptie.

Tijdens de verschillende gesprekken stonden de ervaringen van de wethouders met dualisme centraal. Dit hoofdstuk bevat de uitwerkingen van alle door mij gehouden interviews. Twee gesprekken zijn als proefinterview gehouden (voorzover relevant zijn gegevens hieruit wel opgenomen in deze scriptie). De overige vijf wethouders hebben zowel in het monistische als in het duale stelsel gefunctioneerd. Dit om een goede vergelijking mogelijk te maken *ex ante* en *ex post*.

In het volgende hoofdstuk worden de uitkomsten van de gesprekken nader geanalyseerd en wordt getracht conclusies te verbinden aan uitspraken die door de diverse wethouders zijn gedaan.

Ik ben de wethouders Van Adrichem, Van der Kraan (Pijnacker-Nootdorp), Silvis (Barendrecht), Schuijt (Lisse), Carabain (Voorschoten), Van Deijk-den Hartog (Krimpen aan den IJssel) en Doodkorte (Hendrik-Ido-Ambacht) zeer erkentelijk en dankbaar voor hun vlotte en enthousiaste medewerking. De door mij geïnterviewde wethouders gaven aan dat zij geen bezwaar hadden tegen het vermelden van enkele persoonlijke gegevens als geslacht, leeftijd en zittingstermijn. Daartoe heb ik mij voor deze scriptie dan ook beperkt. Wie meer informatie over een wethouder wil hebben, kan daarvoor de gemeentegids van de betreffende gemeente raadplegen.

Een eerste belangrijke overeenkomst vond ik dat allen zeer gedreven en openhartig hebben gesproken over onder meer het wethouderschap, monisme, dualisme en het voorstel om de burgemeester te kiezen. Gedurende de interviews is mij enkele keren gevraagd om bepaalde dingen niet op te schrijven. En dat heb ik ook niet gedaan, omdat het in die gevallen uitweidingen of 'zijpaden' betrof, die voor mijn scriptie irrelevant waren.

Tijdens de gesprekken bleek nog een tweede overeenkomst tussen de wethouders. Een aantal keer bleek dat wethouders veel belangstelling hebben voor de dualistische ervaringen die collega-wethouders in andere gemeenten hebben opgedaan en nog steeds opdoen. Daarom ontvangen alle door mij geïnterviewde wethouders een exemplaar van de definitieve versie van deze scriptie.

4.2 Wethouder C. Silvis

Leeftijd en geslacht: 56 jaar, man
Gemeente: Barendrecht
Aantal inwoners: 35.859
Partij: CDA
Wethouder vanaf: 1992

4.2.1 Introductie

“Dit is mijn twaalfde jaar als wethouder. Na 6 maart 2002 startte mijn derde termijn. Voor die tijd zat ik overigens al in de gemeenteraad, maar op een zeker moment wilde ik wel eens wat anders dan alleen raadslid zijn. Bovendien ging een toenmalige wethouder met pensioen en werd me gevraagd of ik het wethouderschap ambieerde. Zodoende ben ik halverwege een termijn begonnen. En dan zie je dat er soms sprake is van een samenloop van omstandigheden. Zo was destijds sprake van een herstructurering bij mijn toenmalige werkgever. Daar moet je echt voor meer dan honderd procent aan mee kunnen doen, anders heeft het geen zin en verspeel je daar belangrijke carrièrekansen. De eerste twee jaren was ik hier overigens (omdat Barendrecht nog klein was) parttime wethouder, maar door de groei van de gemeente werden mijn collega's en ik een aantal jaar geleden fulltime wethouders. De overstap naar het wethouderschap is natuurlijk wel een gok. Want een terugkeergarantie, zoals de overheid die biedt, is er in het bedrijfsleven niet bij.

De gemeente Barendrecht is overgestapt naar het dualisme op 7 maart 2002. Gelijktijdig ben ik toen uit de raad gestapt. Overigens was ik wel gekozen, maar stond bewust als tweede op de kieslijst. De fractievoorzitter was de eerste. Vroeger was de wethouder ook lijsttrekker, maar dat is nu veranderd. Je merkt bijvoorbeeld dat het contact tussen raadsleden en wethouder formeler is geworden. Voorheen was de omgang met elkaar toch wat directer en informeler. Door het werken met een vaste agenda in de commissies bijvoorbeeld is er nu weliswaar sprake van meer eenduidigheid in de stukken.

Aan de andere kant komt er tegenwoordig veel minder van een wat meer 'spontane' gedachtewisseling met de leden van een commissie, zonder dat daar direct een agenda aan ten grondslag ligt. Ook ben je, als wethouder, sinds de invoering van het dualisme niet meer zelf de voorzitter van een commissie. Dat vind ik een belangrijke verandering, omdat het nu bijvoorbeeld veel meer tijd kost om de commissieagenda vast te stellen. Bovendien: vroeger was je als wethouder zelf voorzitter van een commissie, nu schuif je aan als je wordt uitgenodigd. Omdat de commissiesamenstelling nu niet meer overeenstemt met de portefeuilleverdeling van de wethouders, zijn er inmiddels nauwelijks nog commissievergaderingen waar wij niet bij zijn.”

4.2.2 Over de raad

“De gemeenteraad zou nu meer kaderstellend moeten zijn... Maar dat is ze niet. Men spreekt zich meer uit over een concreet onderwerp, dan dat men in algemene termen blijft. Denk maar eens aan het voorstel tot afsluiting van de Middeldijk [een smalle dijkweg met veel sluipverkeer - RP]. Daarvoor heeft de raad bijvoorbeeld kaders gesteld in een goedgekeurd verkeersveiligheidsplan. Daarin stond: afsluiting van de Middeldijk kan worden gedaan als er sprake is van meer dan een bepaald aantal voertuigen én als er te hard gereden zou worden. Dat is afgesproken.

Na een jaar lang monitoren, bleek dat sprake was van beide criteria: te veel voertuigen en een te hoge snelheid. Dus zegt het college: we sluiten af. Vervolgens komt er (weer) een hoop herrie vanuit de bevolking, vaak door dezelfde mensen, en nu komt die hele kwestie toch weer op tafel. De fracties roeren zich nu al. Men zegt: we willen meer informatie, wij willen het opnieuw op de agenda hebben, men denkt na over een motie... Terwijl wij vanuit het college juist vinden dat die afsluiting het uitvoeren van beleid is, omdat wij menen dat wij ons binnen de gestelde kaders bewegen.

Of problemen met het stellen van kaders in het monisme anders geweest zouden zijn, vind ik moeilijk te zeggen. Misschien dat in het monistische stelsel dat informele overleg makkelijker was. In het dualisme heeft de raad toch een beetje de neiging om terug te grijpen op de idee 'we moeten kaders stellen'. En als er dingen dreigen te gebeuren die de raad niet helemaal in de vingers heeft, dan juist laat de raad zich gelden. Daar komt nog bij dat onze gemeenteraad experimenteert met interactieve beleidsvorming en het betrekken van burgers bij het beleidsproces, waarbij je discussies krijgt over het primaat van de politiek en dergelijke. Dat maakt het er allemaal niet eenvoudiger op.

Verder is de raad aan het tobben met haar rol als volksvertegenwoordiger. Omdat zij enerzijds vindt dat je het dagelijkse bestuur aan het college moet overlaten en dat zij zelf een kaderstellende rol moet spelen. Anderzijds wordt men geconfronteerd met burgers, die klagen over huisvuil dat niet wordt opgehaald of kapotte straatverlichting. De centrale vraag voor raadsleden is dus: Hoe vind je nou de balans tussen de kaderstellende rol en die van volksvertegenwoordiger?

Dat merk je ook in raadsvergaderingen. Die kennen nog een hoog detaillistisch gehalte. De raad stuurt nog niet op hoofdlijnen, al volgt men wel trainingen en cursussen. Ze werken er dus wel aan onder leiding van externe bureaus. Dat doen wij als college ook. Wij leren ook: ga nu maar eens niet overal op in, laat je niet altijd meeslepen. De discussie moet worden gevoerd *in de raad* zelf. Dat zou een belangrijk kenmerk van dualisme moeten zijn.

Zaken waar burgers mee zitten, zijn vaak concreet. Daardoor komen ze al snel terecht bij een wethouder. Een burger die een raadslid benadert, gaat op zijn beurt vervolgens naar de griffier. Die maakt er een formele vraag van, waarop je als wethouder binnen een termijn van veertien dagen weer schriftelijk moet antwoorden. Dus in plaats van het informele overleg wat je eigenlijk zou verwachten, om snel te kunnen handelen, bewandelt men nu vaak de formele weg.

De discussie tussen raadsleden onderling is lastig op gang te krijgen, veelal is het nog schoppen tegen het college, men debatteert niet snel met elkaar. De rol van de wethouder is daarin nog vooral informatieverstrekker en verdediger van de voorstellen van het college. Maar ik ben benieuwd of dat ook zo blijft..."

4.2.3 Over de fractie

"Formeel ben ik geen lid meer van de CDA-fractie, dat wil zeggen... Ik ga nog wel naar fractievergaderingen toe. Ik krijg altijd een open uitnodiging en een agenda. Toch ga ik niet meer zoals voorheen naar elke vergadering. Er zijn nu ook bijeenkomsten en discussies die ik niet direct meemaak. De band met de fractie is dus wel losser geworden. Maar het is niet zo dat er helemaal geen contact meer is. Die contacten zijn juist ook heel waardevol, omdat je op die manier attent wordt gemaakt op de vraagstukken die in de fracties leven, ook voor wat betreft onderwerpen die niet tot mijn portefeuille behoren. Dat houdt je scherp, zeker waar het zaken betreft die gevoelig liggen. Dan stel je jezelf vooraf vragen als: Waar moet ik op letten? Wat kan ik verwachten? Hoe kan ik daarop vooruitlopen? Het is overigens niet altijd zo dat de fractie het altijd eens zal zijn met mijn voorstellen, maar het is toch handig als je weet hoe jouw fractie denkt over bepaalde zaken of onderwerpen.

Daardoor ben ik nog geen echte grote politieke verrassingen tegengekomen. Er is voldoende affiniteit met de fractie, je weet welke koers ze gaan varen. Je komt immers zelf ook uit die club vandaan. Ik wil niet zozeer terug naar het monisme, maar mis wel het informele contact, zonder dat dit nu meteen 'achterkamertjespolitiek' is. Toch zijn daarbij een aantal elementen van belang: Is je fractie stabiel? Dat is sterk afhankelijk van de personen in de fractie; informeren ze je? Zijn fractieleden wispelturig?

Ik heb zelf overigens niet zoveel moeite met het duale stelsel. Wel zijn er dingen die beter kunnen. Voorlopig heeft het vooral veel energie en geld gekost. En soms is er wat frictie, maar het kost een organisatie nu eenmaal altijd tijd om aan een nieuw stelsel te wennen. De werkwijze wordt wel helderder. Maar nogmaals: In het monisme was een meer informele benaderingswijze mogelijk. Hoewel... Ook toen liet men natuurlijk niet altijd 't achterste van de tong zien.'

4.2.4 Over de ambtelijke organisatie

"Volgens mij is de verhouding tussen college en ambtelijk apparaat niet wezenlijk veranderd door het dualisme... Wacht, er is wel een belangrijke wijziging gekomen door de invoering van het dualisme. Denk maar eens aan de instelling van de griffie. Raadsleden worden nu bijvoorbeeld geacht vragen te stellen via de griffier."

4.2.5 Over het college

"De verhouding van het college ten opzichte van de raad is wel veranderd, maar de verhouding in het college onderling voor wat betreft behandeling van portefeuilles of collegiaal overleg, daarin zie ik geen wijzigingen. Nee, die was hier altijd al goed. Politieke kleur of partijbelangen speelden in Barendrecht een veel minder grote rol dan het collegiale bestuur."

4.2.6 Over burgerbetrokkenheid

"Het onderwerp is bepalend voor de aandacht van het publiek, niet de vorm van het bestuur. Men komt alleen als een voorstel hen direct raakt. Bij de commissie Middelen komt bijvoorbeeld bijna nooit iemand, terwijl de commissie Financiën en Sociale Zaken wel publiek trekt. Bij ons is de publieke tribune na de invoering van het dualisme niet voller geworden. Ik vind het overigens moeilijk te zeggen of alleen dualisme de lokale politiek heeft veranderd. Er zijn ook andere verklaringen mogelijk. Zo zijn er ook de gemeenteraadsverkiezingen geweest, waarna er weer een verschuiving in het politieke krachtenveld plaatsvond. Daardoor zijn ook de machtsverhoudingen veranderd."

4.2.7 Over de gekozen burgemeester

"Wat ik vind van de gekozen burgemeester? Dat hangt helemaal af van de rol die hij krijgt en welke bestuursvorm een college uiteindelijk krijgt. Als het gaat op de manier zoals het was in Vlaardingen of Zoetermeer... Dan blijft de burgemeester voorzitter van college en raad. Ik weet nog even niet hoe dat loopt en ik ben daar nog niet uit. Het dwingt je in elk geval wel om eens na te denken over de rol die de wethouder speelt in een systeem waarin de burgemeester wordt gekozen. Er is naar mijn mening voorlopig nog te veel onduidelijkheid over kandidaatstelling, rol van fracties en dergelijke."

4.2.8 Ten slotte

“Een goede duale wethouder moet gevoel hebben voor politiek, over een juiste dosis intuïtie beschikken en gevoel voor verhoudingen hebben. Alleen ondernemer zijn is niet genoeg. Een goede ondernemer is niet automatisch een goede wethouder. Misschien is bestuurder van een vereniging zijn goed vergelijkbaar. Je moet in deze functie op een bepaalde manier omgaan met mensen. Als je alleen ruzie maakt, dan kom je er niet. Eigenlijk moet je altijd zoeken naar compromissen. Krijg je op korte termijn je zin niet, dan richt je je op de lange termijn. Het wethouderschap is niet zeker niet minder aantrekkelijk dan vroeger. De combinatie van beleidsmaker en -uitvoerder maakt het juist zo interessant. Ik vind het wethouderschap dus nog even boeiend, maar wel lastiger, door langere en meer formele besluitvormingstrajecten. Raadsvergaderingen duren bijvoorbeeld nog niet korter dan vroeger. De raad heeft nog amper tijd gehad om naar de burger te gaan, omdat ze worden bedolven onder de stukken. Dat klopt ook wel, vanwege dualisme moesten veel verordeningen en regelingen worden gemaakt. Daar is heel veel tijd in gaan zitten.”

4.3 Wethouder M.A.J. Doodkorte

Leeftijd en geslacht: 49 jaar, man
Gemeente: Hendrik-Ido-Ambacht
Aantal inwoners: 22.959
Partij: VVD
Wethouder vanaf: 1998

4.3.1 Introductie

“Als het gezond is, is er over tien jaar geen enkele wethouder meer die nog in het monisme heeft gefunctioneerd. Dat heeft alles te maken met mijn visie dat je maximaal drie periodes op een wethoudersstoel moet zitten. Drie periodes, dat is twaalf jaar en dat vind ik lang. Ik zit hier sinds 1998 en heb er nu zes jaar opzitten. Dat zou kunnen betekenen dat ik nog een perspectief heb van maximaal zes jaar er bij. In 2006 zou ik nog eens mee kunnen doen, maar ik denk niet dat ik die periode dan nog vol maak. Daar zijn twee redenen voor. De eerste is dat je moet oppassen dat je niet tot de inventaris gaat behoren. En de tweede is dat je na een aantal jaren krijg toch wel een vorm van bedrijfsblindheid krijgt. Als je geen ontwikkelingsportefeuille hebt, zoals ik, dan komt alles op een gegeven moment weer langs en dan zou je in de valkuil kunnen trappen van: ‘Oh, dat weet ik wel.’ Dus het gevaar van minder scherp worden is dan zeer zeker aanwezig.

De gemeente Hendrik-Ido-Ambacht is eigenlijk pas echt begonnen met dualisme ná de verkiezingen van 2002. Toen pas is vanuit de raad een denktank geformeerd. Die heeft alle technische instrumenten voorbereid. Voor de verkiezingen van 2002 was het hier eigenlijk voor iedereen, zowel voor de raads- als collegeleden, volstrekt onduidelijk wat het dualisme nu eigenlijk teweeg zou brengen. Dat had bijvoorbeeld te maken met de krappe voorbereidingstijd, omdat de wetgeving erg laat afkwam. Daardoor kon hebben we ons in de ‘oude’ periode nauwelijks kunnen voorbereiden. Dat heeft bij ons de ervaring meegebracht dat het eerste jaar van deze collegeperiode toch een beetje een verloren jaar is geweest.

Zo heeft het bijvoorbeeld ongeveer tien maanden geduurd voordat we met elkaar overeenstemming hadden over een coalitieprogramma. Als coalitie moet je een dergelijk programma samenstellen. Nou, dat resulteerde in een twintig-punten-plan. De coalitie vroeg vervolgens aan het college dat verder uit te werken. Dat was vroeger in het monisme overigens heel normaal, omdat je toen als college het programma uitwerkte ten behoeve van de raad. Nu de raad veel meer de rol van opdrachtgever heeft gekregen, zou het logischer zijn geweest dat de raad ook dat twintig-punten-plan had uitgewerkt in een concrete opdracht en vervolgens tegen het college had gezegd: succes ermee. Maar dat gebeurde dus niet. Er kwam een vraag aan het college om dat verder uit te werken. En dat heeft uiteindelijk tot december 2002 geduurd voor we met elkaar overeenstemming hadden over dat coalitieprogramma.”

4.3.2 Over de raad

“In het dualisme zou de raad meer moeten sturen op hoofdlijnen. Dat lukt de raad niet, maar ik vind wel dat sprake is van verzachtende omstandigheden. Onze gemeenteraad is niet in volle omvang gewisseld. Er hebben wel enkele mutaties plaatsgevonden, maar in meerderheid komen de raadsleden nog vanuit het monistische stelsel. En die raad heeft dus niet anders geleerd of ervaren dan dat het college met voorstellen komt, dat het college die voorstellen verdedigt en dat zij daar alleen maar op hoeven te schieten. Nu moet men zich sinds 2002 ineens schikken in een andere situatie.

Zo moet de raad de kaders stellen en zich ook afvragen: welke maatschappelijke effecten beogen wij? En college, zet u daar maar activiteiten onder en verantwoord u daar maar over. Maar hoe kun je als raad kaders stellen en beoogde maatschappelijke effecten in kaart brengen, terwijl je die vraag nooit eerder gesteld is? Dat is volgens mij een haast onmogelijke opdracht aan zo'n raad. Er zijn wat mij betreft twee absolute winstpunten van het dualisme. Enerzijds is er nu een betere taak- en rolverdeling gekomen tussen de raad en het college. Anderzijds vind ik het goed dat wethouders geen deel meer uitmaken van de raad. Vroeger kon je in het monisme heel snel 'neuzen tellen'. Vanuit de coalitiegedachte liet je elkaar immers niet los. En dan had je in ieder geval, bij ons, drie stemmen vóór alleen al op basis van de vertegenwoordiging in het college. In de huidige situatie zie je dat de negentien raadsleden gezamenlijk bepalen of ze voor of tegen zijn. En niet meer, zoals in de oude situatie, veertien raadsleden en drie collegeleden. Dus het college moet soms harder knokken om de meerderheid te bereiken. Dat is ook terecht, want dan gaat het meer om de zaak en om de inhoud. Voorheen kon je zeggen: ik weet het niet, maar als ik nou eens vooraf coalitieoverleg heb en ik tel de neuzen, nou, dan redden we het wel, ook al is het voorstel inhoudelijk niet zo daverend.

De raad voelt zich nu zo onzeker bij de hoofdlijnen, dat ze zich meer dan ooit tevoren richten op details. Als je niet weet wat de hoofdlijn is... En eerlijk gezegd, waaraan zou je als raadslid de hoofdlijn moeten kunnen ontlenen? Dan is het toch veel plezieriger dat je de rol als raadslid invult door het over de details te hebben. Je ziet ook dat de raadsvergaderingen alleen maar langer zijn geworden. Dat is een algemeen gehoorde klacht hier binnen de politiek. 'Wij krijgen zo oeverloos veel stapels papier, u houdt ons hier zoveel uur vast, wij hebben geen tijd om naar de burger te gaan'. Iedereen lijkt vergeten dat er in het monisme juist veel meer stukken naar de raad moesten dan nu. Maar de huidige commissies hebben nog moeite met het beantwoorden van de vraag: wat is des raads en wat is des colleges? Nu agenderen we dus nog stukken voor de raadsvergadering die daar eigenlijk niet horen. Maar doe je dat niet, dan krijg je juist de klacht: wat zien we toch weinig stukken. Dat geeft een beetje de wankelmoedige positie van de raad aan. Bovendien vindt men vaak het uitsluitend mondeling informeren van de raad niet voldoende. De raad is juist erg gehecht aan papier. Want dan is het pas waar.

Als wethouder ben je nu geen voorzitter meer van een commissie. Dat is wennen geweest. Vooral omdat je de agenda niet meer bepaalt en de orde niet in de hand hebt. Ik moet nu overigens zeggen dat ik me gelukkig prijs dat ik geen voorzitter meer ben, hoewel ik destijds meer sturingsmogelijkheden had. Ik heb nu geen invloed op de sturing van de agenda en de vraagstelling. Het eerste anderhalf jaar na invoering van het dualisme mochten we alleen op uitnodiging van de commissie voor specifieke agendapunten de vergadering bijwonen. Dat is nu afgeschaft. Men ontdekte namelijk dat het toch wel handig was als de wethouder gedurende de hele vergadering aanwezig was om informatie te verstrekken. Dat doen we dus nu ook. We hadden oorspronkelijk vijf functionele commissies, maar dat zijn er nu vier. En die zijn zoveel mogelijk georganiseerd rondom de portefeuille van de afzonderlijke collegeleden. We hoeven dus maar een avond per maand beschikbaar zijn. Wij zouden het als college optimaal vinden om een keer per maand een informele raadsvergadering te hebben en een keer een besluitvormende raad. Zolang de politiek hier nog niet aan toe is, blijven we echter in het huidige systeem. Het is wel belangrijk om, voorzover mogelijk, alle informatie met de raad te delen. Dat zij mogelijkerwijs een gevolgtrekking van die informatie anders invullen dan ik, dat kan een politieke discussie zijn, maar niet leiden tot een vertrouwensbreuk. Natuurlijk zal ik uit strategische overwegingen niet alles vertellen. Als wethouder moet je soms ook durven zeggen, beste mensen, ik kan op dit moment nog niet alles zeggen, maar als de tijd rijp is, vertel ik het u. Je moet dus op een positieve manier gebruik maken van je positie en van je kennis. Dat is nog steeds zo. Maar, maak er alsjeblieft nooit misbruik van en kleiner de raad niet! De raad heeft er een broertje dood aan om in de hoek gezet te worden. Dus neem ze alsjeblieft serieus en leg dan maar uit waarom je het niet kunt vertellen, dat er een strategisch belang is, dat onderhandelingen kunnen worden geschaad, er zijn tal van redenen te verzinnen.

Maar zodra ik de ruimte voel, dan neem ik die. En in dat politieke spel past ook dat je na twee of drie maanden zegt, geachte raadsleden, ik heb het er toen over gehad en ik kan u nu meer zeggen; ongevraagd. Je moet je toezeggingen dus gestand doen en open zijn als dat kan. Verder moet je proberen voorspelbaar en standvastig zijn en niet te zwalken. Dan word je ongeloofwaardig.”

4.3.3 Over de fractie

“Principieel neem ik niet deel aan fractievergaderingen. Ik bespreek met mijn fractie nooit de commissie- of raadsstukken. Wel heb ik een keer per maand met de fractie afstemmingsoverleg, waarbij we over en weer uitwisselen wat ons bezig houdt, en elkaar vragen stellen. Maar vanuit mijn verantwoordelijkheid als lid van het college kan ik niet een al te strikte binding hebben met mijn fractie. Want dan ga ik mijn rollen toch vermengen. Ik moet de verdediging van collegestukken namelijk onafhankelijk van mijn fractie kunnen doen. In het monisme had ik bijna elke week fractieoverleg. Daar ben ik na de invoering van het dualisme radicaal mee gestopt. Natuurlijk zijn er ook nu nog wel eens stevige en verhitte discussie binnen de fractie, maar ik kom er echt als ‘gast’. Natuurlijk moet ik me daar ook wel eens verantwoorden: waarom hebben jullie dat als college zo gedaan? Dan zeg ik vrijwel altijd, luister eens, wij werken vanuit uw opdracht. En dan krijg je discussie over de weg waarlangs, terwijl het beoogde einddoel niet ter discussie staat. Die weg waarlangs is discutabel, omdat die zich in toenemende mate onttrekt aan het gezichtsveld van de raad. Het is immers niet meer aan de aan de raad om de uitvoering te blijven volgen. Want als college leggen wij verantwoording af over de geboekte resultaten. Een goede duale wethouder moet volgens mij over vier kwaliteiten beschikken:

- Staan voor de opdracht die de raad hem meegeeft.
- Een duidelijk politiek gevoel en inzicht hebben.
- Eenduidig en voorspelbaar zijn in het publieke optreden.
- Beschikken over een grote mate van empathie ten opzichte van de bevolking.

Voor 2002 kon ik mij nog verschuilen achter het fractiestandpunt. Dat is niet meer aan de orde. Ik kan wel zeggen: ‘mijn fractie wil...’ Maar nee, de politiek heeft mij deze opdracht gegeven en ik sta ervoor om die opdracht uit te voeren. Eigenlijk heb ik als wethouder nu dus een veel grotere mate van zelfstandigheid.”

4.3.4 Over de ambtelijke organisatie

“De verhouding met het ambtelijke apparaat is niet wezenlijk veranderd na de invoering van het dualisme. Hoewel, in essentie is er wel een belangrijke wijziging. De raad heeft nu een griffier, die vragen in de organisatie kan uitzetten. Dat levert bij mij de vraag op of het ambtelijke apparaat nu alleen de adviseur is van het college of dat ze eigenlijk een dubbele positie hebben, ook als adviseur van de raad. Daardoor loop je als wethouder de kans dat je tijdens een raads- of commissievergadering onvoorziene vragen krijgt. Dat is overigens geen risico wanneer je je dossiers voldoende kent. Als je dat niet hebt, dan kun je door de raad onderuit worden gehaald.”

4.3.5 Over het college

“Ik vind het moeilijk te zeggen of dualisme de band tussen collegeleden heeft versterkt. Wij voeren en voerden altijd al collegiaal bestuur. Vanuit het college staan we als een man achter onze besluiten. En het was en is ‘not done’ om elkaar buiten het college af te vallen. Als het gaat over de verhouding college - raad, dan is het meer dan voorheen een wij - zij verhouding. In het monisme kenmerkte de raad in Hendrik-Ido-Ambacht zich door een vriendschappelijke cultuur. Nu spreken mensen veel meer in termen als ‘u als college en wij als raad’.

Er is nu overigens geen sprake van vijandschap, maar meer een zaak van opdrachtgever - opdrachtnemer. Er is wel een bepaalde verzakelijking. Als ik de keuze heb tussen het dualisme en de gekozen burgemeester, dan kies ik voor de eerste.”

4.3.6 Over burgerbetrokkenheid

“De toon van het debat is steviger en scherper na de invoering van het dualisme, maar niet naar inhoud. Veel meer naar vorm. En dat is jammer, want dat heeft de wetgever nooit bedoeld. Het debat had steviger moeten worden op basis van de uitgangspunten kaderstelling en controle op de resultaten. Dat is nog niet zo. Wel lijkt het erop dat er meer publiek op de tribune zit sinds de invoering van het dualisme. Verder heb ik het idee dat de raad inmiddels in staat is om belangengroepen te mobiliseren om een bepaald doel te bereiken. Als dat een gevolg is van dualisme, dan vind ik dat winst. Overigens vind ik het jammer dat lokale politiek eigenlijk alleen echt leeft, als het om zaken gaat die de burger rechtstreeks raken. Maar misschien geeft relatief weinig belangstelling voor politiek juist aan dat de tevredenheid van de burger gemiddeld een wel een voldoende scoort.”

4.3.7 Over de gekozen burgemeester

“Ik ben een fervente tegenstander van de gekozen burgemeester. Ik heb er een aantal bezwaren tegen. De burgemeester in de huidige setting is iemand die nauwelijks of geen belangen heeft binnen het college, maar die vooral een coördinerende rol heeft en natuurlijk de wettelijke taken. Zeg nou zelf. Op grond waarvan kies je een burgemeester? Die moet partijen wat te bieden hebben. Kortom, er vindt straks een uitruil plaats. Ik krijg jouw stem als je mij belooft dat... De nieuwe burgemeester moet belangen gaan behartigen, moet beloften in gaan lossen en prestaties leveren. En levert hij die prestaties niet, dan staat zijn herverkiezing op het spel.

In een extreem geval kan een bouwbedrijf tegen een kandidaat zeggen dat zij graag zijn verkiezingskas willen spekken. Maar niets voor niets natuurlijk. Dus de betreffende kandidaat wordt er fijntjes op gewezen dat het bouwbedrijf op die en die plek veertig woningen kan bouwen. Waar blijft je onafhankelijkheid en integriteit dan?

Ik denk dat dit nog heel lastig wordt. De burgemeester is nu nog de persoon die onafhankelijk van het college kan opereren. Die positie komt hem of haar ook toe en hij heeft ook geen ander belang, dan dat van de gemeente als geheel. Op het moment dat een burgemeester gekozen zal worden, gaat ook het eigen belang spelen. Bovendien in het systeem wat nu wordt voorgesteld, is de wethouder niet meer dan het hulpje, de loopjongen van de burgemeester. Dat laat ik mij niet gebeuren. Ik wil geen wethouder zijn onder een gekozen burgemeester. We besturen nu op basis van gelijkwaardigheid. De burgemeester kan mij nu niet voordragen voor ontslag. Dat kan alleen de raad. Straks mag de burgemeester zijn eigen wethouders kiezen, dus die kiest zijn vazallen die ja en amen zeggen.

Ik ben trouwens helemaal geen voorstander van bestuurders van buiten de raad. Ik ga ervan uit dat je in een gemeente een representatieve vertegenwoordiger bent van je achterban. En die achterban kiest jou op grond van ervaringen, kennis en inzicht. Ik vind ook dat je als partij helder moet zijn: luister, dit zijn de mensen met wie wij de verkiezingen in gaan en dit is onze beoogde wethouder. Iedereen weet dan bij voorbaat wie dat is. Ik zal het iets nuanceren, hoewel mijn uitgangspunt blijft: geen wethouder van buiten.

Want in het slechtste geval, dan zou er hier in Hendrik-Ido-Ambacht een wethouder kunnen worden benoemd, die als vertrekpunt heeft een carrière als staatssecretaris of minister. Welke affiniteit heeft die man met onze gemeente? Ik sta ervoor dat je zegt: ik heb affiniteit met deze woongemeenschap. Daar wil ik iets voor betekenen. Als ik een hoger abstractieniveau wil nastreven, dan ga ik wel naar de Tweede Kamer.

Ik heb gevoel bij deze gemeente en ik heb de overtuiging dat de inwoners hun bestuurders moeten kennen, om te weten wat ze eraan hebben. De gedachte rond het aanstellen van de 'wethouder van buiten' steunt op twee gedachten. Er zou meer kwaliteit komen en een grotere kweekvijver komen waaruit kon worden gevist. Tegelijkertijd denk ik dat politiek en bestuur wel zo in elkaar steken dat je op grond van je dagelijkse prestaties wordt afgerekend. Vergeet niet: als wethouder blijf je kwetsbaar al ben je nog zo hoog gekwalificeerd. Als het de raad niet bevalt, ben je binnen een maand weg."

4.3.8 Ten slotte

"Hendrik-Ido-Ambacht is een bijzondere gemeente. Wij zijn nog erg dorps, er is sprake van een grote sociale cohesie, de gemeente kent een grote populatie van kerkelijke gezindten en een ontzettend rijk verenigingsleven. Dat is vaak de kurk waar het maatschappelijke gebeuren op drijft. Dat verenigingsleven heeft natuurlijk veel contact met elkaar en informeert elkaar ook. Overigens heb ik, in het kader van mijn onafhankelijkheid, een bijzondere handelswijze. Ik wil bijvoorbeeld niet consument zijn bij slechts een leverancier of lid zijn van een vereniging. Zodoende doe ik mijn inkopen bij bijna alle winkeliers in deze gemeente en ben ik geen lid van een vereniging. Daarmee hoop ik de situatie te voorkomen dat ik ergens toe verplicht ben, of dat een verplichtstelling is verondersteld, alleen op basis van een leverantie of lidmaatschap. Een andere bijzonderheid in deze gemeente is, dat als je hier neringdoende bent, en de zondagsrust niet respecteert, je ook tal van potentiële consumenten uit die doelgroep nooit tot jouw klanten zal kunnen rekenen. Verder weet men hier ook bijvoorbeeld nog wie katholiek is. De SGP-ChristenUnie is hier de grootste partij, dan het CDA en dan de VVD. Deze gemeente logenstraft de veronderstelling dat de VVD alleen voor rijke mensen zou zijn. Hendrik-Ido-Ambacht heeft maar een heel klein bestand uitkeringsgerechtigden, veel mensen die twee of meer auto's bezitten en ook nog eens een hoog percentage eigen woningbezit in het duurdere segment. Maar dat vertaalt zich hier niet in veel stemmen voor onze partij."

4.4 Wethouder M.C. van Deijk-den Hartog

Leeftijd en geslacht: 57 jaar, vrouw

Gemeente: Krimpen aan den IJssel

Aantal inwoners: 29.075

Partij: CDA

Wethouder vanaf: 1996

4.4.1 Introductie

“In Krimpen aan den IJssel hebben we al jarenlang een heel breed college, waar ook het CDA deel van uitmaakt. Het moet qua verkiezingsuitslag wel heel gek lopen wil je niet meer mee kunnen doen in het college. De meeste wethouders hier zijn boven de vijftig. Dat is ook wel logisch, denk ik. Als je jong bent begin je er niet zomaar één, twee, drie aan. Tenzij je het gevoel hebt dat je dit als opstapje wilt gebruiken naar de provincie of Tweede Kamer. Maar ben je gewoon lokaal actief, dan weeg je ook de risico's af van het wethouderschap.

Ik ben in 1986 begonnen als raadslid en in de daaropvolgende volgende periode, in 1990, werd ik fractievoorzitter. In 1996 overleed de toenmalige wethouder. Dat was nog ruim anderhalf jaar voor de verkiezingen. Toen werd ik wethouder, maar was dat eigenlijk helemaal niet van plan.

Uiteindelijk heb ik het toch gedaan, omdat het in eerste instantie voor een periode van anderhalf jaar zou zijn. Bovendien gaf de partij aan dat zij de plek in het college wilde vasthouden.

Vervolgens vond ik anderhalf jaar te kort om te zeggen: ik vind het wel leuk of ik vind het niet leuk. Dus dan plak je er een rondje aan vast. En zo zit ik hier dus nog. Maar dan is het ook wel mooi geweest, dan moet je weg zijn. Volgens mij is drie periodes het maximum. Na deze termijn vind ik het dus wel genoeg. Als je langer blijft, behoort je op een zeker moment tot het meubilair. Dat is niet goed. Je kunt ook te lang zitten. Eén van mijn voorgangers was meer dan twintig jaar wethouder. Dat is desastreus. Je ziet het soms nog wel. Dan denk je dat je alles weet en alles voor het zeggen hebt, en krijg je ook een houding van onaantastbaarheid. Dat is heel slecht. Na twee decennia is je houdbaarheidsdatum wel verstreken.

Wethouders lijken me moeilijke groep op dit moment. Kijk maar eens in de krant. Overal zie je problemen met wethouders, waarschijnlijk toch in verband met dualisme. Dat wordt nergens hardop gezegd, maar gebeurt natuurlijk wel. Ik ken ook wel voorbeelden uit mijn eigen omgeving in Zuid-Holland. Daar zijn zeer zeker wethouders die zeggen. ‘Ik heb zo lang in het monisme gezeten. Het dualistische systeem, dat ligt me niet. Ik kan er niet mee overweg’. En dat vind ik een buitengewoon vervelende manier van weggaan.”

4.4.2 Over de raad

“Krimpen aan den IJssel is dual sinds de laatste gemeenteraadsverkiezingen. Voor die tijd is natuurlijk wel getracht het een en ander op papier te zetten en wat af te spreken, voorzover ik weet. Maar pas na de verkiezingen begon het spel en dan moet je toch allemaal gaandeweg leren hoe dat uitpakt. Want de regels waren sterk veranderd.

De situatie in het monisme was zo natuurlijk denkend vanuit die ene gedachte: wij, de leden die de gemeenteraad vormen, zijn met zijn allen het bestuur. Waarbij het college de vooruitgeschoven post was. In het dualisme zijn de raad en het college heel kunstmatig en heel geforceerd tegenover elkaar komen te staan. Dat vind ik een groot en wrang verschil. Zeker voor gemeenten van onze grootte. Met bijna 30.000 inwoners zijn wij weliswaar een grote onder de kleintjes, maar ook hier waren en zijn de lijnen heel erg kort, ken je elkaar goed en zijn de onderlinge contacten makkelijk.

Begrijp me goed, ik had niets tegen de invoering van het dualisme, want ik zie daar ook wel enkele goede kanten aan. Een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden is staatkundig gezien zuiverder.

Maar mijn gedachte was altijd: voer het duale stelsel eerst maar eens in bij steden vanaf 100.000 inwoners. Niet bij de kleinere gemeenten, want daar voegt het weinig toe. Naar mijn mening bewijst de praktijk ook dat de invoering van het dualisme eigenlijk zonde is geweest. Ik vind het een hele krampachtige manier van werken. Ik wil daar geen geheim van maken. Vanuit de duale gedachte is heel nadrukkelijk naar de rol van de raad gekeken. Bovendien mochten wethouders geen raadslid meer zijn en moesten zij ook vertrekken uit de fracties.

Het college is er nog wel, maar de raad, daar gaat het om. Die staat centraal. Dat vond ik een vrij eenzijdige benadering, die je ook terugzag in allerlei artikelen en informatie over dualisme. Dat heeft overigens weer een enorme druk op onze raadsleden gelegd. De raad kreeg vooral in het begin de gedachte: 'we moeten iets, wij zijn die raad, wij moeten kaders stellen en wij moeten niet alles zomaar accepteren van het college'. Dat bedoel ik met geforceerd.

De raad in Krimpen aan den IJssel maakt haar kaderstellende rol niet waar. Ze denken het wel, maar dat is niet zo. Want, laten we het onderwerp maar bij de kop nemen, de huidige rijksbezuinigingen die ook bij alle gemeenten doorwerken. Als college bereiden wij dan toch het een en ander voor. Dat hebben we vorig jaar ook gedaan. Vervolgens lieten we de keuze aan de raad. Nou, daar komt betrekkelijk weinig uit. En ik begrijp dat ook wel een heel eind. Want je zit als raadslid redelijk ver weg. De afstand tussen algemeen en dagelijks bestuur is toch zodanig dat je erg veel tijd en aandacht moet besteden aan onderwerpen wil je daar goed inkomen. Wie echt inhoudelijk wil bijdragen als het gaat om bezuinigingen, moet zich heel goed voorbereiden. Maar dat is moeilijk. Als raadslid heb je bijvoorbeeld eigenlijk te weinig ambtelijke ondersteuning. Bovendien doen veel raadsleden hun raadswerk naast een andere baan, waardoor het wel eens lastig is om je voortdurend te verdiepen in alle gemeentelijke stukken.

Bovendien werden ook in het monisme al kaders gesteld. Want als je met een nieuw onderwerp kwam en je ging daarmee naar de commissie, dan zei je: 'we denken hier en daar aan'. Dan greep de raad ook wel in als we, bij wijze van spreken, het plan hadden om al het gras paars te gaan verven. Ik chargeer nu een beetje, maar onbenoemd werkte je als college toch binnen bepaalde kaders. En dat werkte ook goed. Nu is er, wat mij betreft een grotere, kunstmatige afstand tussen het college en de raad.

Je moet je altijd realiseren dat de raad niet kan functioneren zonder het college, en dat het college niet kan functioneren zonder de raad. Zo zie je dat de houding, die de raad tot nu toe had, enigszins is veranderd. Kort na de invoering van het dualisme was de toon als volgt. 'Wij zijn de raad en college, jullie hebben maar te doen wat ik zeg'. Dat werkt natuurlijk niet. Als je wat wilt bereiken, moet je het spel wel goed spelen. En dat geldt zowel voor de raad als het college.

Na de invoering van het dualisme is de raad niet minder gaan vergaderen. In begin was het zelfs nog meer dan in het monisme. Raadsleden hebben in elk geval niet meer tijd gekregen. Zij moeten nog steeds gewoon naar commissievergaderingen, zij moeten dat voorbereiden, terwijl raadsleden overdag vaak een andere job hebben. Als je dan ook nog eens wat moet bedenken om naar die burger te gaan... Ik vind het een onmogelijke combinatie en het kan misschien alleen als je de commissievergaderingen afschaft. Maar dat gaat niet, want die heb je eigenlijk nodig ter voorbereiding op de raadsvergadering.

Verder beperkt de raad zich zeker niet tot hoofdlijnen van bestuur. Het is allemaal zo gedetailleerd. Soms zeggen wij wel eens hardop, dat raadslid X nu echt een 'hoofdlijnvraag' heeft gesteld. Dan beginnen ze vaak allemaal hard te lachen en soms geeft men ook schoorvoetend dat het college daarin wel gelijk heeft. Ondanks de aandacht voor details, accepteert de raad het ook als je zegt: 'jongens nu nog even niet. Wij komen hier nog op terug, zodra wij wat weten'.

Dat moet je ook wel bewijzen. Zodra er meer informatie is, ga je naar de raad. Dat heeft met vertrouwen te maken. Wij zijn altijd redelijk open geweest en houden niets achter. Het is ook een manier van werken waarvan men wel weet; oh ja, het gaat nog steeds zoals het altijd ging. Ik heb het idee dat er inmiddels meer realiteitsgevoel is en dat de verhoudingen zich normaliseren.

Aan de andere kant. Als het allemaal wat kleiner is, is het ook allemaal beter te vatten natuurlijk. Ik vind de aandacht voor details wel begrijpelijk. De eerste anderhalf jaar is ook voor de raad een zoektocht geweest. Sterker nog, het was eigenlijk een gezamenlijke zoektocht zowel voor de raad als het college. Waarbij wij in het voordeel zijn, omdat onze positie is makkelijker is. Als wethouder kom je hier elke dag en word je ondersteund door een ambtelijk apparaat. In die zin vind ik onze positie te verkiezen boven die van de raad.

Natuurlijk, in het monisme was de wethouder de politieke leider van de partij en ook nog eens voorzitter van de commissie, waarvan je de agenda bepaalde. Dat kun je nu veel minder sturen. Eigenlijk vind dat wel een voordeel, want als voorzitter van de commissie moest je zowel de vergadering leiden als de inhoud bewaken, want je voorstel moest wel worden geaccordeerd. Wat mij betreft had die aanpassing overigens ook wel binnen het monisme plaats kunnen vinden. Het dualisme heeft zoveel in gang gezet, zoveel geld gekost en zoveel energie opgeslokt. Terwijl juist het dualisme de vriendschappelijke cultuur in gemeenten teniet doet. Het allerergste is natuurlijk dat de burger daar ook nog eens niets van weet of merkt. Want van de volksvertegenwoordigende rol van de raad komt ook nog niet veel terecht. Ja, ze houden wel eens een hoorzitting of gaan met z'n allen op bezoek. Dat is hartstikke leuk, maar dan gaan ze *als commissie* ergens op bezoek. Ik heb wel eens tegen mijn fractie gezegd dat ze moeten laten zien waarin zij zich onderscheiden als politieke partij.”

4.4.3 Over de fractie

“De verhouding met de fractie is na het dualisme zeer sterk gewijzigd. Ik ben nu nog maar sporadisch bij fractievergaderingen aanwezig. Dat was in het begin overigens anders, maar je merkt al heel snel dat het verstandiger is om dat niet te doen. De verhouding tussen wethouder en fractie is in het dualisme volkomen anders dan in het monisme. Bovendien waren twee van de drie fractieleden nieuw. Dus die hadden geen gevoel van hoe het was om in het monistische systeem te werken. Op een zeker moment moet je verstandig zijn en je terug trekken. Dat heb ik dus ook gedaan.

Ik vind het overigens verrassend dat ze bijna nooit aan de bel hangen van: Joh, Marjan, hoe zit dat nou? Rechtstreeks informatie vragen aan het collegelid gebeurt dan ook niet. Toevallig hadden we vorige week fractiebijeenkomst en toen heb ik dat nog eens aangezwengeld. Ik verbaas me daar in hoge mate over. Dat je voorafgaand aan de commissie nooit eens aan de wethouder vraagt of het wel klopt wat de fractie denkt of dat er nog wat saillante details zijn.”

4.4.4 Over het college

“Dualisme heeft bij ons de band tussen collegeleden wel enigermate veranderd. We zijn nu bewuster dat je als eenheid moet optreden. Dat wil overigens niet zeggen dat we dat voor die tijd niet deden, maar wel dat je er nu iets bewuster van bent. Naar mijn gevoel nemen we nu rond voorstellen iets meer stelling als collectief.”

4.4.5 Over burgerbetrokkenheid

“Bij ons lijkt het erop dat dualisme het debat heeft verlevendigd. Maar daardoor zit er niet meer publiek op de tribune. Daar was de afgelopen periode wel sprake van, maar dat had te maken met de voorgestelde herstructurering van een woonwijk.

Het debat tussen raad en college was, zeker in het begin, harder dan voorheen. Maar men is zich nu toch wel bewust dat raadsleden met elkaar in discussie moeten en niet alleen de wethouder scherpe vragen stellen en daarnaar kijken. Ik zie overigens ook wel weer de oude teneur terugkomen, waarin toch de middenweg wordt gezocht. Hoewel men daarbij nog veel aandacht besteedt aan de details.”

4.4.6 Over de gekozen burgemeester

“Ik vraag me af welk probleem we eigenlijk oplossen met de gekozen burgemeester. Ik vind de benoemde burgemeester, die boven de partijen staat, heel goed functioneren. Het hangt misschien ook af van *wie* de burgemeester gaat kiezen. Ik zou het een goede variant vinden als de raad dat zou doen. Hoe ik daarbij kom? Eerlijk gezegd vind ik de voorbeelden in den lande tot nu toe niet sterk. Als ik ziet dat een burgemeester op een zeepkist moet gaan staan en dan ook nog wat moet roepen... Ik ben ontzettend bang voor populisme, waardoor een soort rattenvanger van Hamelen straks de beste kaarten heeft om burgemeester te worden. Zelf hecht ik sterk aan mensen met een bepaalde maatschappijvisie of -idee, om te weten waar iemand voor staat. Dat is ook mijn bezwaar tegen ‘Leefbaar’-partijen. Hoe kunnen die nu consequent beslissingen nemen? Ik vind die eigenbelangpartijen getuigen van een teloorgang van politieke identiteit. Dat merk je overigens ook wel eens tijdens informatieavonden. Uit wat je dan te horen krijgt, blijkt dat men vooral veel oog heeft voor eigen welbevinden en niet voor de omgeving of de generatie na jou. Dat vind ik heel erg.”

4.4.7 Ten slotte

“Het politieke spel vind ik heel belangrijk. Het hangt ook een beetje samen met de sfeer in de raad en ook met de relatie met je eigen fractie. Zo presenteerde ik als portefeuillehouder Milieu een Milieu Beleidsplan. Daarvan vond iemand uit de CDA-fractie het nodig om daar forse kritiek op te leveren. Dat accepteer ik dan in eerste instantie en dan probeer ik de kritiek netjes te weerleggen. Vervolgens komt er nog een persoonlijk gesprek, met de ambtenaren erbij, om het plan nog eens toe te lichten en vervolgens zeg ik vriendelijk dat het hetzelfde verhaal terug gaat naar de raad. Je moet dus wel standvastig zijn in het uitdragen van jouw standpunt. Daarnaast moet je ook het vertrouwen van de raad hebben, dat wat jij zegt ook klopt.

Ik vind het moeilijk te zeggen of dualisme het wethouderschap minder aantrekkelijk of moeilijker zou hebben gemaakt. Dat hangt denk ik ook sterk af van de opstelling van de raad, die ik over het algemeen in Krimpen heel plezierig vind. Als je het politieke spel goed speelt en de raad in zijn waarde laat, dan zijn er maar weinig problemen. Maar, begrijp me goed, dat moet andersom ook gelden. Als dat zo is, dan ben je als wethouder formeel zowel beleidsmaker als beleidsuitvoerder.

Het fenomeen ‘wethouder van buiten’ vind ik verwerpelijk. Ik vind het een afschuwelijke gedachte dat een wethouder van buiten deze gemeente hier de zaken gaat oplossen. Daar geloof ik niet in. Ik vind dat je affiniteit moet hebben met en feeling voor de gemeenschap waar je werkt en woont. Want wat is anders je motivatie om hier wethouder te zijn? Wethouders van buitenaf zijn denk ik de zakelijke managers, en dat is een ander fenomeen dan een politicus. Ik vind nog steeds als je een politieke functie hebt, dat je dan een bijdrage wil leveren aan de maatschappij waarin je woont en werkt. Dat gaat vanuit een andere gedachte.

Een goede manager heeft niet per definitie de kwaliteiten die een wethouder nodig heeft. Zakelijk optreden, dat zal wel goed gaan. Maar in de politiek zijn ook andere kwaliteiten van belang.

Allereerst vind ik, voorzover dat lokaal mogelijk is, moet sprake zijn van een maatschappijvisie.

Een gedachte van waaruit je handelt. En om goed politiek te functioneren moet je soms rekening houden met minder- en meerderheden en gevoel hebben voor wat haalbaar is.

Dat wil overigens niet zeggen dat de politiek niet besluitvaardig kan zijn. Dat is elders wel eens anders. In het kader van de vorming van de Protestantse Kerken in Nederland zat ik bijvoorbeeld in een commissie. Daar zag je juist dat alle mogelijke moeite werd gedaan om iedereen aan tafel te houden, gereformeerd, hervormd, behoudend. Zelfs voor degene met uiterst afwijkende standpunten werd alle moeite gedaan om hem binnenboord te houden.

Dat is in de politiek anders. Uiteindelijk komt er een moment waarop duidelijk moet zijn: je doet mee of je doet niet mee. In de politiek denk je in democratische meerderheden. Het is een manier van werken, waarin zakelijkheid alleen niet voldoende is. Ik vind maatschappelijke betrokkenheid in elk geval van groot belang.”

4.5 Wethouder J.J. Schuijt

Leeftijd en geslacht: 58 jaar, man

Gemeente: Lisse

Aantal inwoners: 22.026

Partij: CDA

Wethouder vanaf: 1998

4.5.1 Introductie

“Het thema dualisme houdt veel mensen bezig. Het is in ieder geval nog niet ‘gezet’ en we doen er nog steeds ervaring mee op. Eigenlijk worstelt heel bestuurlijk Nederland er een beetje mee. Zelf ben ik zeer geïnteresseerd in alles wat over dualisme verschijnt. Ik lees er graag over en ben dan ook erg benieuwd naar ervaringen van andere wethouders, omdat de wereld natuurlijk niet ophoudt als je Lisse verlaat.

Sinds 7 maart 2002 werkt Lisse dual. Ik heb toen al gezegd: je verzetten tegen dualisme heeft geen zin. Bovendien, net zomin als je ‘half zwanger’ kunt zijn, kun je niet ‘een beetje’ dual doen. In Lisse is de bestuurlijke werkwijze destijds radicaal veranderd, bijvoorbeeld door het afschaffen van de commissies. Overigens zijn we daar inmiddels weer enigszins van teruggekomen, omdat bleek dat er te weinig mogelijkheden waren voor het gewoon uitwisselen van informatie. Daarom is er nu elke tweede week van de maand een zogenoemde Raadsinformatiebijeenkomst, waar informatie uitwisseling is met belangengroeperingen, raadsleden en waar collegeleden een toelichting kunnen geven over bepaalde onderwerpen. Voor Lisse is dat bijvoorbeeld de herinrichting van het centrum. Daar staan twee oude bollenveilingen leeg. De bollenhandel gaat nu via Internet, daar komt geen veiling meer aan te pas. Rond een dergelijke herontwikkeling praat je echter over zoveel geld en zoveel belangen, dat je wel moet overleggen met allerlei groepen en partijen.”

4.5.2 Over de raad

“Ik kan me wel vinden in de bevindingen uit het tweede jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls en lokale democratie. Die oordeelde, kort samengevat, dat de afstand tussen de raad en het college merkbaar is toegenomen en dat wethouders twijfelen aan het daadwerkelijk bereiken van alle beoogde effecten. Ik denk dat beide conclusies voor wethouders opgeld doen. In vergelijking met het monisme ben je nu als wethouder veel minder ‘agendazettend’. Toen was je eigenlijk vrijer en veel meer sturend bezig in de fase die aan besluitvorming vooraf gaat. Dat kon ook zowel qua inhoud als procesgang. Je was dus eigenlijk veel meer een uitvoerende *macht*, met de nadruk op dat laatste. Als het proces rijp was voor besluitvorming bracht je het in de raad. Dan had je een inhoudelijk goed doortimmerd plan, dat was doorgesproken met alle betrokkenen en waarin alle losse eindjes waren vastgeknoopt. In de raad legde je vervolgens verantwoording af over wat je in die periode daarvoor gedaan had.

Nu ben je veel meer afhankelijk van de agendabepaling door de raad, maar de verantwoordelijkheden lagen in het monisme ook anders. Nu springen raadsleden helaas wel eens te vroeg in op bepaalde onderdelen in het beleidsproces. Omdat de raad natuurlijk ook niet altijd kan weten wat er precies speelt, focust men daarbij soms op onderdelen en niet zozeer op het grote geheel. Voor wethouders heeft dat wel eens vervelende gevolgen. In deze functie kun je soms juist nog geen openheid van zaken geven. Je kunt niet altijd het achterste van je tong laten zien. Overigens zie je in de hele samenleving dat er minder aandacht voor grote verbanden is.

Denk maar eens aan alle negatieve uitlatingen over de Europese Unie. Niemand heeft het erover hoeveel waardevols daardoor tot stand is gekomen...

Als wethouder heb je nu minder grip op de raad. Je bent nu natuurlijk ook geen politiek leider meer. De invloed van een wethouder is nu anders. Ik denk wel dat het van belang is dat de relatie met je 'eigen' fractievoorzitter, om het zo maar eens te noemen, een hele sterke moet zijn. Daarmee kun je een aantal zaken afvangen, door te wijzen op dingen die van belang zijn en daardoor al te grote verrassingen te voorkomen. Aan de andere kant heb je nu toch vaak nog steeds het gevoel: deze discussie kan alle kanten opgaan.

Vroeger kon je als wethouder de discussie veel meer naar je hand zetten. Nu vormen de fractievoorzitters samen het presidium. Dat bepaalt de agenda voor de commissies en de raad. Ook het werken in het college is anders dan in de vorige periode, omdat je nu veel meer reactief dan pro-actief bezig bent, maar in het collegiale bestuur zelf is hier eigenlijk niets veranderd. De verhoudingen in Lisse bestaan niet uit een 'afrekencultuur'.

De raad stuurt overigens niet op hoofdlijnen. Daar wordt zelden of nooit over gesproken. Ik chargeer het nu even bewust: ik denk dat ongeveer vijf van onze negentien raadsleden echt weten wat de hoofdlijnen zijn. Denk maar eens aan een onderwerp als de regiovertegenwoordiging. Dat is weliswaar van groot belang, want samenwerking maakt je sterk, maar het trekt geen kiezers. Bovendien zijn raadsleden meestal zeer gericht op de eigen woonomgeving.

Toch denk ik wel dat een wethouder van buiten kan functioneren. Je bent immers geen politiek leider meer en kan meer dan voorheen een beroep doen op (je eigen) materiedeskundigheid. In het monisme wilden de grote partijen zichtbare portefeuilles: Ruimtelijke Ordening is er zo één. Dat is nu veel minder. Er is meer oog voor de materiedeskundigheid en inhoudelijke kwaliteit van de betreffende wethouder. En een deskundige kan heel goed iemand van buiten zijn. Maar je zit hier niet in het bedrijfsleven. Het is ook geen automatisme dat een goede manager ook vanzelfsprekend een goede wethouder is.

Voor dit vak moet je wel een politieke antenne hebben, weten tot hoever je kunt gaan, wat haalbaar en realistisch is. Ik zeg wel eens, als wethouder moet je een 'emotionele barometer' hebben. Dat wil zeggen: soms moet je mensen teleurstellen, dat is inherent aan deze functie. Tegelijkertijd moet je toch altijd proberen boven de nullijn te blijven en begrip te hebben en te houden voor anderen en hun belangen."

4.5.3 Over de fractie

"Ik ben nu bezig aan mijn tweede termijn als wethouder. Voor 1998 was ik fractievoorzitter van het CDA. Dat jaar ben ik begonnen als wethouder. Ik heb dus een periode volgemaakt in het monisme, en een halve in het dualistische stelsel. Volgens mij moet een goede duale wethouder in ieder geval een dikke huid hebben. Je moet nu meer op je hoede zijn, bedachtzamer opereren, meer werken met tussenstappen en voortdurend uitleggen wat je hebt gedaan en wat je van plan bent.

Verder moest ik zelf wennen aan het feit dat de fractievoorzitter nu de politiek leider is. Overigens denk ik dat ook fractieleden moeten wennen. Je deelt toch een gezamenlijk verleden, maar we merken inmiddels allemaal dat invloed uitoefenen niet meer gaat via dezelfde kanalen als voorheen. Ik ben bijvoorbeeld niet meer bij de fractievergaderingen, maar word voor sommige bijeenkomsten wel uitgenodigd. Meestal gaat het dan om het geven van informatie ten aanzien van ingewikkelde processen. Een voorbeeld hiervan is de samenvoeging de regio Duin- & Bollenstreek met de Leidse regio. Dat is voor een individueel raadslid doorgaans een ver-van-mijn-bed-show. Men is veel meer gefocust op de eigen gemeente. In een dergelijke samenvoeging zit ook een aantal formele zaken en discussiestukken. Dat wordt je als wethouder uitgenodigd om een toelichting te geven en de stand van zaken weer te geven. Maar ik ben er niet bij als het aankomt op zaken als standpuntbepaling door de fractie."

4.5.4 Over het college

“Daarnaast ben je nu als wethouder veel meer collegelid dan een partijpolitieke figuur. Als partijpoliticus had je in het monisme altijd gevraagd of ongevraagd toch de steun van je fractie. Daar kon je vanuit gaan. Dat is nu veel minder zeker, waardoor je veel meer in korte-termijntussenstappen moet denken. Want na elke tussenstap in het proces word je al tot de orde geroepen.

Zoals gezegd, dat maakt de sfeer ‘hijgeriger’ en daar moet je tegen kunnen. Verder moet je er tegen bestand zijn dat je het proces van besluitvorming nog maar marginaal kunt beïnvloeden. Het is voor mijzelf ook wel wennen geweest om me in die nieuwe rol te voegen. Het vraagt toch andere kwaliteiten van je dan in het monisme het geval was.”

4.5.5 Over burgerbetrokkenheid

“Ik vind de kwaliteit van de besluitvorming niet verbeterd door het dualisme. Sterker nog, soms lijkt de nieuwe rol van de raad ten koste te gaan van de besluitvorming. Er lijkt ook minder structuur in de raad, dan in het monisme. Een voorbeeld? Een oppositiefractie komt met een idee of reageert op een bepaald onderwerp, dan voelen andere fracties (oppositie of coalitie) zich genooddaakt om daar over heen te gaan. Het ‘scorend vermogen’ van de raad wordt dus nadrukkelijk gezocht, te pas en te onpas. De sfeer is ‘hijgeriger’, waarbij de raad zich nu veel meer profileert op actualiteit.

Het karakter van het debat is dus veranderd. Dat zie je bijvoorbeeld in de wijze van behandeling van stukken. Daar kiest men de krenten uit. Zelf vind ik het allemaal meer ‘korte-baan-werk’ geworden. Tegelijkertijd lijkt het erop dat er in Lisse wel iets meer belangstelling van het publiek is. Misschien had men vroeger veel meer het idee van ‘achterkamertjespolitiek’. Dat is nu niet meer zo, denk ik. Overigens is het voor burgers nog lang niet altijd duidelijk of hij nog gewoon met de wethouder afspraken moet maken of met de fractievoorzitter. Vroeger ging je naar de wethouder, dat wist je. Als je wat wilde, moest je daarnaar toe.

Overigens vind ik dualisme zelf niet alleen maar slecht en ik wil er dan ook niet alleen een klaagzang over houden. Vanuit de leer van het staatsrecht is het een goede zaak dat de raad een sterkere rol krijgt. Alleen zijn er nu nog wel veel kinderziektes.

Ik zal proberen een vergelijking te maken. In het monisme was je als wethouder zo ongeveer de tamboer maître en de rest volgde je dan vanzelf wel. Maar in het dualisme loop je juist achter het muziekkorps aan, terwijl je met de afzonderlijke spelers wel goede contacten moet onderhouden om te weten welk muziekstuk op het repertoire staat.”

4.5.6 Over de gekozen burgemeester

“Volgens mij kan het stelsel van de gekozen burgemeester het bindend vermogen van een gemeente meer aantasten dan het dualisme. Ik vind dat het huidige systeem van de benoemde burgemeester goed werkt. Waarom zou je het dan veranderen? Het systeem kan wel eens een symbool van tegenspraak of -zin worden.

Als het burgemeesterschap alleen een ceremoniële functie zou zijn, dan vind ik dat het wel kan. Maar een burgemeester moet nu behoorlijk wat in huis hebben, als voorzitter van de raad en het college als hoofd van de brandweer en als eerstverantwoordelijke voor openbare orde en veiligheid. Dat vertrouwt je niet iedereen toe.”

4.5.7 Ten slotte

“Aan het begin van dit gesprek zei ik al dat ik benieuwd was naar de ervaringen van andere wethouders. Daar wil ik nog wat aan toevoegen. Ik ben namelijk van mening dat een eenduidige vormgeving van dualisme lastig zal zijn, omdat er nu eenmaal grote onderlinge verschillen tussen gemeenten bestaan. ‘Het Dualisme’ bestaat waarschijnlijk niet, dat zal overal verschillend worden ingevuld. Zo kunnen de marges en de vormgeving van dualisme in onze buurgemeente Sassenheim wel heel anders zijn dan bij ons het geval is.

Dualisme functioneert naar mijn overtuiging dus overal anders. Het is misschien ook wel goed te vergelijken met een verhuizing. Je moet het onderkomen opnieuw vorm en inhoud geven en gedurende een bepaalde tijd staat het huis op zijn kop, maar uiteindelijk wordt alles weer normaal. Maar vergis je niet. We hebben 150 jaar monisme gehad in gemeenteland. Dat ben je niet in één keer kwijt.”

4.6 Wethouder P.J. van Adrichem

Leeftijd en geslacht: 56 jaar, man
Gemeente: Pijnacker-Nootdorp
Aantal inwoners: 36.854
Partij: VVD
Wethouder vanaf: 2002

4.6.1 Introductie

“Ik ben nu ongeveer twee en een half jaar wethouder. Dat was voor mij een nieuwe functie, hoewel ik voor die tijd wel acht jaar raadslid ben geweest. De gemeente Pijnacker-Nootdorp is per 1 januari 2002 meteen overgestapt naar het duale stelsel. We hadden de raadsverkiezingen en de fusie al gehad, dus vond het gemeentebestuur het efficiënter om maar meteen over te stappen naar het dualisme en niet te wachten tot 7 maart 2002. Vanuit de VVD is gevraagd of ik wethouder wilde worden, na problemen binnen de partij. Het overviel me eigenlijk een beetje. Toch heb ik ‘Ja’ gezegd. Voor één termijn, zeker niet langer. Als mijn wethoudersperiode erop zit, ga ik lekker genieten. Ik heb vanaf mijn twaalfde bij mijn vader in de kassen gewerkt en werd daar gelukkig ook voor betaald. Sommige tuinderskinderen werkten net zo hard, maar kregen niets.”

4.6.2 Over de raad

“Voor wethouders was het monisme eenvoudiger, denk ik. Ik vergelijk het monisme wel eens met een monopolist of monorail. Er is er dan maar één of je kunt maar één kant op. Overigens geloof ik dat tweederde van de raadsleden niet weet hoe dualisme werkt. Soms verwachten commissie- of raadsleden bijvoorbeeld nog kant en klare voorstellen van de wethouder, terwijl daar geen kaders voor zijn gesteld. Dat vind ik bedroevend, zeker als je je bedenkt dat er eens een cursus werd georganiseerd voor raadsleden over dualisme. Van de 23 die waren uitgenodigd, kwamen er uiteindelijk maar vijf opdagen.

De effecten daarvan zie je terug tijdens commissie- en raadsvergaderingen. Daar gaat het bijna nooit over hoofdlijnen, maar vrijwel altijd over details. Daarom moet je als duale wethouder volgens mij beschikken over eigenschappen als geduld en zelfbeheersing. Ook omdat raadsleden bijvoorbeeld vaak de kant kiezen van de bewoner, als die laatste bij de wethouder eerder zijn zin niet heeft gekregen.

Verder heb je als wethouder een informatievoorsprong, maar dat kun je niet altijd gebruiken. Openbaarheid in een te vroeg stadium kan bijvoorbeeld de marktwerking verstoren. Tegelijkertijd ergert het de raad dat ze nog niet alles ‘mogen’ weten en juist dan gaan ze vragen stellen. Daardoor duren vergaderingen van commissies en raad alleen maar langer dan vroeger. Bovendien hebben mensen in de politiek vaak grote ego’s. Daarom wil iedereen nog steeds zijn zegje doen. Wat dat betreft lijkt het alsof er niets is veranderd.”

4.6.3 Over de fractie

“Ik vind het wel een voordeel dat ik raadslid was. Daardoor ken je het klappen van de zweep, weet je dat je wel eens water bij de wijn moet doen en dat politiek toch vaak neerkomt op het streven naar consensus. Als je het gevoel daarvoor mist, dan struikel je. Ik heb nagenoeg geen band met de VVD-fractie. Vergaderingen woon ik normaal gesproken dan ook niet bij.

Toch zoek je soms steun bij je eigen fractie als er grote belangen op het spel staan of als het politiek erg spannend dreigt te worden. Dus, eerlijk gezegd, als je wat nodig hebt, zoek je jouw eigen fractie wel op.

Tegelijkertijd merk je ook dat fractieleden je anders benaderen. Vroeger zocht een wethouder draagvlak en wij als fractie ondersteunden hem vervolgens dan ook als vanzelfsprekend. Nu krijg je, in het duale stelsel, soms tijdens vergaderingen ook van je eigen partij de wind van voren. Daar moet je tegen kunnen. Ook ben je, als wethouder in het dualisme, geen politiek leider meer, dat is de fractievoorzitter.”

4.6.4 Over de ambtelijke organisatie

“De verhouding tussen wethouders en het ambtelijke apparaat is niet veranderd door het dualisme. Ik denk wel dat ambtenaren hun werk nu beter kunnen plannen. Er is immers een raads- en een collegeprogramma. Op basis daarvan kunnen zij een goede projectplanning maken.

4.6.5 Over het college

“Dualisme heeft denk ik de verhouding in het college wel veranderd. Dat functioneert strikter dan vroeger, dat wil zeggen, er is minder ruimte. De kaders liggen immers vast en daarbinnen moet je je bewegen. Nu moet je *als college* resultaten behalen. Vroeger wilde iedere afzonderlijke wethouder er zo veel mogelijk uitslepen voor zijn eigen partij.

Overigens denk ik niet dat een wethouder van buiten hier goed zou kunnen functioneren. Omdat je in deze gemeente bent opgegroeid ken je de weg, de mensen en het gebied erg goed. Dat maakt het makkelijker om kletsverhalen van projectontwikkelaars door te prikken.”

4.6.6 Over de gekozen burgemeester

“Burgemeestersverkiezingen? In Duitsland is dat al jaren zo en daar werkt het systeem goed. De burgemeester van een dorp zorgt er daar bij mijn weten altijd voor dat er van elke maatschappelijke groepering een vertegenwoordiger in het dagelijkse bestuur van de gemeente zit. Dus: een boer, een bankier, een winkeleigenaar... Dan weet je in elk geval dat alle belangen vertegenwoordigd zijn.

Maar eerlijk gezegd voel ik bij het voorstel voor burgemeestersverkiezingen ook wel enige angst voor de dorpsidiot die dan burgemeester kan worden. Die kiest dan natuurlijk ook idioten als wethouder... Terwijl je nu, zeker in de grote steden, al meester of doctorandus moet zijn als je wethouder wilt worden. Zelfs in dit gemeentehuis ben ik één van de weinigen zonder opleiding.”

4.6.7 Ten slotte

“Naast het dualisme zie je trouwens ook een andere ontwikkeling in de bestuurlijke verhoudingen in een dorp als het onze. Vroeger werd het wethouderschap hier beschouwd als een erebaan en nam men de hoed voor je af. Nu is het vooral een baan waarin burgers aan je hoofd zeuren.”

4.7 Wethouder C.J. van der Kraan

Leeftijd en geslacht: 48 jaar, man

Gemeente: Pijnacker-Nootdorp

Aantal inwoners: 36.854

Partij: CDA

Wethouder vanaf: 2002

4.7.1 Introductie

“Ik ben begonnen als wethouder op 1 januari 2002. Het leek de gemeente Pijnacker-Nootdorp logisch om maar meteen met dualisme te beginnen. Na een nieuwe start door de fusie vonden wij het niet zinvol om nog een paar maanden te wachten met dualisme.

Vóór die tijd was ik overigens geen raadslid, maar voor de verkiezingen van november 2001 stond ik wel op de lijst. En ik werd onverwacht ook nog gekozen. Wij hadden namelijk verwacht dat de VVD als grootste uit de bus zou komen en dat het CDA de tweede plaats ging bezetten. Maar het was precies andersom. Toen mochten wij twee wethouders leveren. Dan denk je eens na. ‘De inhoud van de portefeuille moet me liggen, ik moet me er wel in kunnen vinden. Wat zijn de ambities van de raad? Ze kunnen ook onmogelijke eisen stellen. Wat verwachten ze van de wethouder?’

Overigens was ik in het verleden al eens gevraagd voor het wethouderschap, maar toen wilde ik niet. Het ging destijds om een parttime functie, die ik niet kon combineren met mijn werk op het Ministerie van Defensie. Daar ben ik formeel nog steeds in dienst, hoewel ik ben vrijgesteld van mijn reguliere werkzaamheden, zoals dat heet. In 2006 zou ik dus weer terugkunnen naar mijn werkgever. Maar of ik dat doe... Dat weet ik nog niet en is ook afhankelijk van de verkiezingsuitslag.”

4.7.2 Over de raad

“Hoewel ik geen raadslid was, zat ik wel in de steunfractie van het CDA. Ook was mijn broer wethouder in Nootdorp. Ik wist dus wel hoe het werkte, maar stond vrij onbevangen tegenover het dualisme. Voor veel bestuurders in hun tweede of derde periode is het wel lastig, omdat zij niet goed meer kunnen sturen. Vroeger voerde de wethouder vaak het hoogste woord bij fractievergaderingen. Dat is niet meer zo. In sommige gevallen bestaat daardoor de kans dat je als ‘eigen’ wethouder onderuit gaat. Aan de andere kant weet de fractie ook wel welke politieke gevoeligheden er zo links en rechts zijn. Gebrek aan steun komt dus nooit zomaar uit de lucht vallen. Je stapt hooguit op als er in de raad onvoldoende steun is voor je functioneren. Of het moet gaan om een principiële kwestie waarvan je zegt: daar kan ik niet mee leven. Dan kun je beter niet afwachten, maar moet je vertrekken. Overigens kan alleen een ‘sterke’ wethouder dreigen met opstappen. En dan moet hij ook nog eens heel zeker zijn van zijn zaak, want anders zeggen ze ijskoud: ‘Ga maar’.

In Pijnacker-Nootdorp lijken de vergaderingen allemaal nog erg sterk op de oude situatie: vraag en antwoord tussen raad en wethouder. Wij verschijnen op verzoek in de commissies, maar omdat de portefeuillevverdeling niet gelijk is aan de commissiesamenstelling, zitten we soms met drie wethouders in een commissie. Ieder voor onze eigen agendapunten.

Een verschil met de oude situatie is dat je, als raadslid, de discussie met de wethouder nu altijd verliest. Een wethouder heeft veel meer informatie en als je het een beetje gewiekt speelt, lijkt het alsof alles wat je zegt waar is. Raadsleden halen die kennisachterstand ten aanzien van een wethouder nu eenmaal nooit in.

Toch is er wel wat frictie tussen de raad en het college. De raad zou namelijk vooraf aan moeten geven wat zij wil, maar dat gebeurt veel te weinig. De kaderstellende rol komt dus nog niet zo uit de verf. Denk maar aan wijkgericht werken. Daarvan verwacht men van mij concrete voorstellen, terwijl ik juist zeg dat de raad eerst maar eens moet aangeven wat men wil. Raadsleden zullen daarvoor eerst zelf eens die discussie moeten voeren.”

4.7.3 Over de fractie

“Een keer per maand heb ik overleg met de fractievoorzitter en een van de fractieleden van het CDA. Dat gaat niet over de inhoud, maar over het proces. Hoewel, als er heikele punten zijn, zoek je toch steun. Het lijkt wel een beetje op het Haagse ‘Torentjesoverleg’, hoewel je nu als wethouder veel minder de regie voert dan voorheen. In het monisme kon een wethouder de discussie nog wel sturen. Daar waren drie belangrijke redenen voor, want de wethouder was:

- Voorzitter van een commissie.
- Politiek leider van de partij.
- Belangrijk lid van de fractie.

Misschien was de politiek daardoor ook wel wat ‘geslotener’. Nu is er meer interactiviteit en inspraak. Het huidige college is bijvoorbeeld veel actiever met informatieavonden en voorlichtingsbijeenkomsten. Ook de fracties gaan meer naar buiten, heb ik de indruk.”

4.7.4 Over het college

“Wethouders zijn in het dualisme veel minder gebonden aan hun partij. De collegialiteit tussen de wethouders is verbeterd, het gaat nu immers om collegevoorstellen. Vroeger kwam een voorstel eerst in je eigen fractie aan de orde, voordat het in het college werd behandeld. Bovendien ontstond een enorm probleem als een wethouder opstapte. Vaak vertrok dan ook een hele fractie. Nu moet je als collegelid steun zoeken bij *alle* partijen. Als duale wethouder moet je dus openstaan voor kritiek van iedereen en consensus zoeken bij velen. Je wilt immers een meerderheid hebben.”

4.7.5 Over burgerbetrokkenheid

“Andere zaken zijn overigens niet veranderd. Dualisme heeft het debat is niet levendiger gemaakt. En er zit ook niet meer publiek op de tribune. Maar ja, als je een prachtig voorstel door de commissie en raad loodst, waar de bevolking heel gelukkig mee is, dan moet je niet verwachten dat ze hard gaan zitten klappen voor je. Wel hoor je de vier mensen die het maar niets vinden.

Ook vergaderingen duren niet korter. Er lijkt op dat terrein weinig veranderd. Vaak is het nog steeds zo dat er een collegevoorstel ligt. Daar reageert de raad dan weer op en vervolgens is er de reactie van het college. Volgens mij is er dus nog te weinig discussie in de raad, die nog steeds weinig kaderstellend en controlerend is. En zonder kaders is het lastig controleren.

Ik denk dat een goede duale wethouder overredingskracht en bestuurlijke ervaring moet hebben. Je kunt nu niet meer veilig drijven op de steun van je eigen fractie. Soms krijg je ook kritiek uit je eigen partij, wat sommigen niet leuk vinden. Ook moet je politiek gevoel hebben. Een gemeente is nu eenmaal geen bedrijf. Je moet weten wat haalbaar is, dat is noodzakelijk. Als je de dossiers niet beheerst, dan voelen raadsleden dat. Maar, zoals gezegd, een wethouder weet altijd meer, dus zou je het pleit altijd moeten winnen.”

4.7.6 Over de gekozen burgemeester

“Het is mij nog niet helemaal duidelijk hoe het systeem voor kiezen van de burgemeester gaat werken. Stelt hij straks zelf kandidaten voor de wethoudersposten? Dat is een ander stelsel dan de fractieonderhandelingen over de portefeuillevreiding. In de nieuwe situatie kan de raad wel kandidaten afwijzen, maar zelf geen andere kandidaten aandragen. Daar zitten haken en ogen aan, want ik wil of kan niet met iedereen in een college zitten. Simpel gezegd kun je daardoor dus kennis en kwaliteit kwijtraken. Maar het kan ook de andere kant op gaan: een bestuurlijk sterke burgemeester, die streeft naar bestuurlijke kwaliteit en die daar op selecteert.”

4.7.7 Ten slotte

“Ik wil trouwens wel het volgende nog hebben gezegd. Het dualisme vergt tijd, maar ik vind het beter dan het monisme. Bestuurders moeten besturen en daarvoor heb je nu als wethouder meer vrijheid dan voorheen.”

4.8 Wethouder W.L. Carabain

Leeftijd en geslacht: 42 jaar, man

Gemeente: Voorschoten

Aantal inwoners: 22.580

Partij: PvdA

Wethouder vanaf: 2000

4.8.1 Introductie

“Het dualisme is eigenlijk bedoeld om de positie van de raad in kleinere gemeenten op te waarderen. Dat is de kern van de zaak. In grote gemeenten werkte men eigenlijk al dual, zonder dat ze zich daarvan bewust waren. Denk maar aan steden als Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Daar was de positie van raad al heel sterk. Portefeuillehouders wisten daardoor heel goed wat de verschillende fractievoorzitters wilden en wat niet. Daar werd dus al terdege rekening mee gehouden.

Dat was in het verleden in kleine gemeenten niet zo. In die gemeenschappen, ook hier, was het zo dat de wethouder de vooruitgeschoven post was van de partij en die luisterde nog wel eens naar wat de partijvoorzitter te zeggen had. Dat is vooral in eigen mijn partij, de PvdA, in het verleden veel gebeurd. De partijleider zette de lijnen uit en de fractie, inclusief de fractievoorzitter, plooidde zich daarin. Met andere woorden, de positie van de wethouder was in het verleden veel sterker dan nu.

Ik ben wethouder sinds januari 2000, een afwijkend tijdstip. Ik ben tussentijds ingestapt, omdat mijn voorganger overleed. Sinds 1995 zat ik overigens in de raad en van 1998 tot 1999 was ik fractievoorzitter. Dat feit vind ik heel relevant, omdat ik, bij de overstap naar het wethouderschap, in het monistische stelsel wel lid bleef van de raad. Bij de laatste raadsvergadering zijn de nieuwe raadsleden geïnstalleerd. Tegelijkertijd is toen afscheid genomen van de wethouders.”

4.8.2 Over de raad

“Dualisme betekent dat je andere technieken in huis moet hebben om raad en commissies te overtuigen. Je dossierkennis moet in ieder geval beter zijn dan dat van raadsleden. En je moet de gemeente kennen, de instellingen, de straten, de mensen, de lokale *opinion leaders*. Allemaal. Want raadsleden hebben een eigen verantwoordelijkheid en die gaan naar de voorzitter van de winkeliersvereniging, die horen daar het een en ander. Daar komen ze vervolgens op terug tijdens het vragenuurtje in de raad. Je kunt het je als wethouder niet permitteren om dan te moeten zeggen dat je die man helemaal niet kent en niet weet waar hij over praat. Je moet je netwerk dus regelmatig bijhouden en weten welke wensen er onder die groepen leven. Maar soms betekent dit ook tegen die mensen durven zeggen: het spijt me wel, je wilt dat nou wel en het lijkt ook allemaal heel redelijk wat je vraagt, maar het spijt me, het heeft geen prioriteit.

Dat je soms mensen moet teleurstellen is bijna inherent aan het politieke bedrijf. Maar je moet in ieder geval een dialoog hebben gehad, je moet de mensen absoluut kennen. Wil een wethouder van buiten functioneren, dan moet hij toch zeker aan die eisen voldoen. Want hij zit straks als verantwoordelijk poppetje achter de bestuurstafel en krijgt daar dan een soort kruisverhoor door een stel piranha's. Kom je van buiten, dan heb je dus een achterstand. Dat weet een raad en die maakt daar gebruik van.

Een belangrijke gedachte bij dualisme was de onderlinge discussie tussen raadsleden. Maar daar komt nog niet veel van terecht. Als ik naar de notulen kijk, dan ben ik nog net zoveel aan het woord als in het verleden. Ik heb ook wel eens een opmerking gekregen van de voorzitter dat ik erg lang spreek. Mijn reactie was toen, ja wat wilt u, als ik vijftig vragen moet beantwoorden, dan kan ik eigenlijk niet anders. Ik heb een informatieplicht. Daarnaast is het vaak nog een dialoog tussen de fractiewoordvoerders en de wethouder. Terwijl de gedachte bij dualisme is dat er debat is tussen de raadsleden en dat er op die manier meerderheden worden gezocht. Dat is naar mijn smaak dualisme. Daar is geen sprake van. Wel is er meer afstand tussen raad en college.”

4.8.3 Over de fractie

“Verder was in het monisme sprake van een zekere hiërarchie tussen wethouder en fractie. Die is nu doorgesnipt. De fractie kiest een eigen lijn en dat is niet noodzakelijk de lijn die de wethouder wil. Er is veel meer een eigen verantwoordelijkheid. Ja, ik ben nog aanwezig bij fractievergaderingen. Maar na de fractievergadering volgt natuurlijk ook partijpolitiek overleg via het e-mail- en telefooncircuit. Daar komen nog wel eens standpunten uit, waarvan ik donderdagavond tijdens de raadsvergadering denk: ‘wat zijn ze nu toch weer aan het doen?’ Na de vergadering vallen dan natuurlijk wel een paar woorden, ja.

Een goede duale wethouder moet in ieder geval niet meer denken dat hij ‘de baas’ is. Dat was je voorheen wel: in de fractie, van de ambtenaren en in de commissie. Die positie leidde er vrijwel altijd toe dat je stukken werden goedgekeurd.

Die vanzelfsprekendheid dat jouw voorstellen geaccordeerd worden door de commissie, die is er nu niet meer. Dus je moet daar toch niet alleen een goed stuk neerleggen, maar ook een goed verhaal bij hebben. Je fractie steunt je ook niet meer automatisch, want men redeneert toch ook enigszins vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en eigen prioriteiten. Richting fractie, commissie en raad moet je als wethouder dus beter je best doen. Daarom zul je ook stukken soms te vuur en te zwaard moeten verdedigen.

Volgens mij wil de raad nu vooral ‘het beste’, terwijl men vroeger eerder genoegen nam met ‘het goede’. In het monisme ging men veel meer uit van: dit is een voorstel van de wethouder en die zal daarover hebben nagedacht. Als u het zo wilt, dan gaan we daarmee akkoord. Nu is het zo dat zelfs je eigen fractie zegt: ja, dat is wel een mooi voorstel, maar is dit nu wel het onderste uit de kan, zit er niet meer in? En hatsiekadee, daar vliegt alweer een amendement om je oren. Voordat je zelfs maar hebt kunnen zeggen: ‘Hé luister eens even, lever er dan ook drie ambtenaren bij en een zak geld’. Dan is het al in stemming gebracht en is er een meerderheid. Daaraan merk je dat je niet meer vanzelfsprekend de baas bent.”

4.8.4 Over de ambtelijke organisatie

“Voor ambtenaren is de verhouding met bestuurders na het dualisme veranderd, omdat ze nu een dubbele loyaliteit hebben. Ze bedienen de wethouder, maar via de griffier worden nu ook vragen direct in het apparaat uitgezet. Voorheen ging dat allemaal via de secretaris en had je op die manier zicht op wat er leefde en speelde.”

4.8.5 Over het college

“Ik denk dat er sinds de invoering van het dualisme meer eenheid in het college is. Je opereert nu toch meer als een soort kabinetje. Daardoor ga je er als bestuurder wat op verzinnen om de raad voor te blijven. Zo schrijf je een stuk. Daarmee ga je de samenleving in. Via de lijn van coproductie creëer je draagvlak, en vervolgens ga je naar de raad. Die moet dan wel met hele sterke tegenargumenten komen.

En die zijn lastig te vinden, want die heb je al in een eerder stadium ondervangen. Je moet in het dualisme dus wat gewiekster zijn en het politieke ‘drama’ goed beheersen, om je argumenten kracht bij te zetten en anderen te overtuigen.

De raad stuurt hier zeker niet op hoofdlijnen en maakt ook zijn kaderstellende rol niet waar. Men blijft zich met elke stoeptegel bemoeien. Ik denk overigens dat dit zo blijft, want in de Tweede Kamer gaat het toch ook nog altijd over details.”

4.8.6 Over burgerbetrokkenheid

“Door het dualisme is de aard van het debat enigszins veranderd, maar het is niet zo dat de lokale politiek nu verlevendigd is en dat er daardoor meer publiek op de tribune zit. Mensen zitten niet te wachten op een levendig debat, maar op een gunstige uitkomst. Pas op het moment dat je aan mensen hun tuintje komt zit de tribune vol. Op het moment dat ik hier geen wethouder meer ben, ga ik zelf ook niet op de tribune zitten, eerlijk gezegd. Maar natuurlijk wel als de gemeente ineens van plan is om mijn straatje te asfalteren, om maar eens wat te noemen.

Na 2006 stop ik ermee. Ik heb er dan zeseneenhalf jaar opzitten. Ik vind het wethouderschap een bijzonder leuke functie, maar zes jaar is mooi. Mensen zijn dan ook een beetje op je uitgekeken. Hoewel ik soms merk dat je in de beleving van veel burgers wel ‘De Wethouder’ bent. Ik realiseer me dat niet altijd, maar je bent toch een publieke figuur. Het klinkt een beetje jaren ‘50, maar mensen drukken zich toch anders uit als ze hier zijn. Mensen kleden zich soms ook anders. Zelfs mensen die mij het liefst een stomp voor mijn hoofd zouden geven, weten toch zoveel civilisatie op te brengen dat ze hun bezwaar op een normale manier aan mij voorleggen. Ook in het vertrouwen dat ik er iets aan kan doen. Maar we dwalen af.

Als een burger iets wil, stapt-ie naar de wethouder. Raadsleden kennen ze niet, de fractievoorzitter ook niet en ze hebben ook geen enkel benul of ze daar iets voor elkaar kunnen krijgen. Nederland heeft wel geleerd dat als je iets wilt, dan moet je daarvoor bij een wethouder of burgemeester zijn. Die hebben het voor het zeggen in een gemeente. De raad is er om hen te controleren of zoiets. Vertegenwoordigers van belangenorganisaties lopen nog wel eens een rondje fractievoorzitters. Men probeert langs die weg bijvoorbeeld meer binnen te slepen.”

4.8.7 Over de gekozen burgemeester

“Onlangs heb ik met 25 PvdA-collega’s uit kleinere en grotere steden een artikel geschreven, waarin wij stelling hebben genomen vóór het kiezen van de burgemeester. Tegelijkertijd gaven we aan dat wij de tijd nu nog niet rijp vinden. Er is een aantal zaken nog helemaal niet geregeld, onder meer de positie van de wethouder. Verder is naar mijn smaak vooral in kleinere gemeenten het politiek talent maar op een hand te tellen. Dat leidt tot dilemma’s waar je bijna niet uitkomt.

Stel je voor dat ik mij in 2006 kandidaat zou stellen als burgemeester. En de huidige burgemeester, Wilma Verver, doet dat ook. Nou, laten we eens veronderstellen dat zij wint. Dan heb ik verloren. En dan ligt het niet erg voor de hand dat zij mij gaat kiezen als één van haar wethouders om haar programma uit te voeren. Dus die weg is voor mij afgesneden. Mocht ze echter van gedachten veranderen en mij toch als wethouder vragen, dan doemt een ander probleem op. Want als wethouder ben je gevoelsmatig de ondergeschikte van de gekozen burgemeester. En wat ga je dan doen? Hoe kun je daar mee omgaan?

Nu vertegenwoordig ik ook nog eens een keer een deel van de raad en daar moet zij dan rekening mee houden. Ook die weg is dan voor mij afgesloten. Want, al zou zij dat willen, voor mij komt dan de geloofwaardigheidvraag om de hoek kijken.

Vervolgens, omdat de verkiezingen van de raad en de burgemeester gelijktijdig zijn, kan ik me ook niet opwerpen als lijsttrekker. Want het is een beetje gek om én lijsttrekker te zijn én kandidaat-burgemeester. Met andere woorden: mijn weg naar de raad is daarmee ook afgesneden.

Het huidige voorstel komt er op neer dat als je kandidaat-burgemeester bent en je verliest, dan ben je daarna in feite politiek uitgespeeld. Voor de duidelijkheid: het gaat hier niet om mij persoonlijk, maar ik vind het huidige voorstel om de burgemeester te kiezen een gevaarlijke manier om met het schaarse lokale politieke talent om te gaan. Voor echt geschifte kandidaat-burgemeesters ben ik niet zo bang. Nederlanders kiezen waarschijnlijk wel verstandig. Dus daar heb ik niet zoveel zorg over. Maar ja, het zal wel gebeuren dat een voetbaltrainer meedoet. Voor mij staat vast dat in het stelsel van de gekozen burgemeester de wethouders devalueren tot uitvoerders. Terwijl wij toch klassiek gezien een wethoudersbestuur in Nederland hebben.”

4.8.8 Ten slotte

“Overigens wil ik, hoewel dat nu na dit gesprek misschien een beetje raar klinkt, ten slotte toch zeggen dat ik al met al een voorstander ben van het dualisme. Het is staatkundig en politiek nu eenmaal zuiverder. Je moet geen rechter in eigen zaak willen zijn.”

Hoofdstuk 5. Wat is er bereikt?

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen. Het eerste deel beslaat de gewenste effecten van dualisme en wat daarvan terecht is gekomen. Het tweede deel bevat een nadere uitwerking van het empirische materiaal, waarbij ik in een vergelijkende vorm aangeef wat de wethouders vinden over de verhouding ten opzichte van de gemeenteraden, de fracties, de colleges, de burgers, de ambtelijke organisaties et cetera.

5.2 Effecten van dualisme

Dualisme zou moeten leiden tot:	↗	Hogere opkomsten bij gemeenteraadsverkiezingen	→	Veel kiezers naar de stembus
	→	Een toename van het ledental van politieke partijen	→	Grotere partijen
	→	Een duidelijker herkenbaar lokaal bestuur	→	Veel belangstelling voor politiek bestuur
	↘	Verbetering collegiaal bestuur	→	Meer samenwerking in colleges

Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet, zou dualisme tot een aantal gewenste effecten moeten leiden. Na mijn gesprekken met de wethouders heb ik overigens de stellige indruk dat de meesten van hen niet op dualisme zaten te wachten. Sterker nog, ik meen dat zij het ervaren als een verandering die hen is overkomen en waar ze maar het beste van proberen te maken. Men lijkt zich dus gewoon te voegen naar een nieuw systeem. Een aantal wethouders wijst overigens wel op het vele geld, het grote tijdsbeslag en de energie, die de invoering van dualisme heeft gekost.

5.2.1 Hogere opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen

Er is in 2004 nog geen uitspraak te doen over een hogere opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen als gevolg van dualisme. De volgende gemeenteraadsverkiezingen vinden pas plaats in 2006.

5.2.2 Toename ledental politieke partijen

Het is niet duidelijk of zich meer leden melden voor politieke partijen. De door mij geïnterviewde wethouders geven geen signalen dat het ledental van hun partij drastisch is toegenomen sinds 7 maart 2002.

5.2.3 Beter herkenbaarheid lokale politiek

Ook blijft onduidelijk of dualisme de lokale politiek beter herkenbaar heeft gemaakt. Ik denk, hoewel je daar natuurlijk voorzichtig mee moet zijn, dat dit voorlopig niet het geval is. De wethouders geven in elk geval aan dat raadsleden nog steeds vaak sterk intern gericht zijn, waarbij het zwaartepunt meestal ligt bij procedures en vergaderingen.

5.2.4 Meer collegiale samenwerking in het college

Vooralsnog lijkt het erop dat, na de introductie van het dualisme, de interne verhoudingen in het college in elk geval gelijk zijn gebleven of juist zijn versterkt. Dualisme heeft de eenheid en het collegiale bestuur van colleges van burgemeester en wethouders in elk geval niet verzwakt. De eerlijkheid gebiedt echter ook te zeggen dat de collegiale samenwerking tussen dagelijks bestuurders in de door mij onderzochte gemeenten eigenlijk altijd al goed was. Dualisme heeft die samenwerking dus wellicht versterkt, maar zeker niet veroorzaakt.

Hoewel ik over drie van de vier voorgaande gewenste effecten geen uitspraken kan doen, lijkt dualisme in beleidstheoretische zin nog niet succesvol. Volgens Hoogerwerf is beleid immers het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.

5.2.5 Onvoorziene en ongewenste neveneffecten

Beleid kent naast gewenste of voorziene, ook onvoorziene en ongewenste neveneffecten. De assumptie dat een ander lokaal bestuur leidt tot meer belangstelling leidt van het publiek, is in elk geval fout. Voor publieke belangstelling is het onderwerp maatgevend, niet de bestuursvorm. Uit mijn gesprekken van wethouders blijkt nog een interessant, maar *onvoorziën* neveneffect. Hoewel dualisme bijvoorbeeld bedoeld was om de positie van de gemeenteraad te versterken, lijkt het erop dat het tegenovergestelde is bereikt. Wethouders, die het politieke spel goed spelen, komen namelijk net zo sterk en beeldbepalend terug als tijdens het monisme. Wethouders zijn namelijk nog steeds elke dag aanwezig in het gemeentehuis. Ook kunnen wethouders, net als ministers, beschikken over een deskundig ambtelijk apparaat. Dat hebben zowel gemeenteraadsleden als de leden van de Tweede Kamer niet.

Een *ongewenst* neveneffect van dualisme kan zijn dat wethouders opstappen, omdat zij niet kunnen of willen functioneren in het nieuwe systeem. Volgens de afdeling Kabinetszaken van de provincie Zuid-Holland is elf procent van de wethouders in die provincie afgetreden sinds de invoering van het dualisme. Helaas heeft de provincie niet onderzocht of het duale stelsel de oorzaak is van aftreden en bij gebrek aan historisch datamateriaal is ook niet na te gaan of sprake is van een significante stijging of daling van het aantal afgetreden wethouders in Zuid-Holland. Ook buiten de provincie is het moeilijk om data te vinden over afgetreden wethouders. Het Centraal Bureau voor de Statistiek in Voorburg houdt bijvoorbeeld niet bij hoeveel wethouders tussentijds (moeten) aftreden en wat de redenen daarvoor zijn. Ook bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten heb ik tevergeefs een beroep gedaan om cijfers over het aantal tussentijds afgetreden wethouders. Gegevens over afgetreden wethouders zijn dus moeilijk te verkrijgen. De wel beschikbare data zijn echter incompleet of oud. In de door mij onderzochte gemeenten is overigens geen sprake (geweest) van tussentijds afgetreden wethouders.

5.3 De mening van de wethouders

Naast deze algemene uitspraken over dualisme, heb ik zoveel mogelijk geprobeerd de specifieke meningen van de wethouders met elkaar te vergelijken en daaraan bepaalde bevindingen te ontleen. Daarvoor heb ik de in hoofdstuk 2 genoemde indicatoren gebruikt.

De onderzoeksvragen en hypothesen uit hoofdstuk 2 leidden tot negen indicatoren (vragen), waarmee de effecten van het dualisme in de praktijk meetbaar kunnen worden gemaakt, geoperationaliseerd, door een vergelijking *ex ante* en *ex post* rond de invoering van het dualisme:

5.4 Verhouding wethouder-raad

- De verhouding tussen wethouder en de raad.
(Zou er meer afstand zijn tussen beiden?)

Alle zeven door mij geïnterviewde wethouders geven aan dat de verhouding met de raad na invoering van het dualisme is veranderd. Zo wordt diverse keren gesproken over een grotere (kunstmatige) afstand tussen de raad en het college. Dualisme lijkt dus in de opzet geslaagd om een duidelijker scheiding aan te brengen tussen de bestuursorganen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. Er is dus meer afstand tussen beide bestuursorganen.

Dat de afstand groter is, wordt overigens wisselend gewaardeerd. Eén van de wethouders wijst er bijvoorbeeld op dat je raad en college niet los van elkaar kunt zien: “Je hebt elkaar gewoon nodig.” Andere wethouders geven aan dat het dualisme meer ruimte biedt om te besturen. De kaders worden weliswaar door de raad gesteld, maar de praktische invulling van het beleid kan worden gedaan door de wethouder zelf.

De wethouders geven tegelijkertijd aan dat er (nog) niet veel terecht komt van de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Het is veel raadsleden bijvoorbeeld nog onduidelijk hoe een gemeenteraad zijn rol als volksvertegenwoordiger moet en kan invullen. Concrete handvaten hiervoor lijken nog te ontbreken. Weliswaar gaan commissie- of raadsleden een enkele keer op werkbezoek, maar het politieke centrum van een gemeente lijkt nog steeds de raadzaal zelf. In paragraaf 5.7 wordt nader ingegaan op de ervaringen van wethouders met de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

5.5 Verhouding wethouder-fractie

- De verhouding tussen wethouder en fractie.
(Bestaan er [nog] banden met de eigen fractie of niet meer?)

Unaniem zeggen alle zeven ondervraagde wethouders dat de band met hun ‘eigen’ fractie losser is geworden, na de invoering van het dualisme. Was een wethouder tijdens het monisme aanwezig bij elke fractievergadering, dat is nu niet meer het geval. Slechts één van de zeven wethouders geeft aan dat hij nog bijna elke fractievergadering bijwoont. Als ‘gast’ weliswaar en niet als het meest invloedrijke lid van de fractie.

Dit is echter een uitzondering, want de zes overige wethouders geven aan niet (meer) bij fractievergaderingen aanwezig te zijn. Hoewel de band met de fractie dus losser is geworden, zijn de banden echter zeker niet helemaal doorgesneden. De wethouders geven namelijk ook aan dat zij voeling houden met wat er leeft en speelt in de fractie, door regelmatig overleg met de fractievoorzitter of andere fractieleden. Ook geven twee wethouders aan dat in tijden van (te verwachten) politiek zwaar weer toch steun wordt gezocht binnen de gelederen van de eigen partij.

Eén wethouder vond het juist verrassend dat de fractie nooit eens bij de wethouder aan de bel hangt. “Rechtstreeks informatie vragen aan het collegelid gebeurt dan ook niet”. Naar mijn mening is dit inderdaad opvallend, omdat het misschien niet gangbaar lijkt, maar toch zeker niet verboden is voor een fractie om de mening van een wethouder te vragen over een bepaald onderwerp.

5.6 Interne verhoudingen in het college

- De interne verhoudingen binnen het college.
(Is mogelijkwerwijs nu sprake van meer eenheid en samenwerking?)

Over dit onderwerp zijn de meningen verdeeld. Enerzijds wijzen vier wethouders er op dat het collegiale bestuur in hun gemeente altijd al een veel belangrijker rol heeft gespeeld, dan politieke kleur of partijbelangen. Zij menen verder dat dit ook het geval is na de invoering van het dualisme.

Anderzijds geven drie wethouders aan dat het college door het duale stelsel nu meer als eenheid functioneert. Deze wethouders menen dat je nu meer als college, als eenheid, dan als individuele wethouder moet opereren. Deze wethouders geven ook aan dat zij zich niet zozeer direct bemoeien met elkaars portefeuille (non-interventiebeginsel), maar dat zij wel 'in de gaten' houden wat er politiek speelt en of dat mogelijke politieke gevolgen kan hebben voor afzonderlijke collegeleden.

Vooralsnog lijkt het erop dat, na de introductie van het dualisme, de interne verhoudingen in het college in elk geval gelijk zijn gebleven of juist zijn versterkt. Dualisme heeft de eenheid en het collegiale bestuur van colleges van burgemeester en wethouders zeker niet verzwakt.

5.7 Verhouding wethouder-ambtelijke organisatie

- De verhouding tussen wethouder en ambtelijke organisatie.
(Is hierin verandering gekomen en zo ja, welke?)

Een wethouder geeft aan dat er eigenlijk geen wijzigingen zijn in de verhouding ten opzichte van het ambtelijk apparaat. Die bestaat, net als vroeger, uit korte lijnen tussen bestuurder en ambtenaar. Vier wethouders wijzen daarentegen op de meest ingrijpende verandering in de verhouding tussen de wethouder en de ambtelijke organisatie. Dat is de komst van de griffier, die de raadsleden met raad en daad terzijde staat. Zo is de griffier nu bijvoorbeeld degene bij wie nu de schriftelijke vragen van raadsleden terechtkomen.

Werden wethouders in het monisme geïnformeerd door de gemeentesecretaris, nu ontberen zij vaak directe kennis van wat er politiek leeft en speelt. Een wethouder geeft aan dat hij het gevoel heeft dat de lijnen door de tussenkomst van de griffie langer zijn geworden en dat de contacten nu veel formeler zijn. Twee anderen vragen af in zich welke positie het ambtelijk apparaat zich eigenlijk bevindt. Want zijn ambtenaren nu adviseur van het college of de raad? Of van beide bestuursorganen?

5.8 Verhouding bestuur-burgers

- De verhouding tussen bestuur en burgers.
(Heeft de invoering van dualisme ertoe geleid dat burgers zich tot andere bestuursorganen richten?)

“Zaken waar burgers mee zitten, zijn vaak concreet. Daardoor komen ze al snel terecht bij een wethouder.” Twee wethouders geven zeer duidelijk aan dat zij vinden dat burgers zich in eerste instantie nog steeds tot de wethouder wenden, als zij iets gedaan willen krijgen. Hoewel de andere vijf wethouders minder uitgesproken zijn, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat burgers zich in eerste instantie niet zozeer richten tot de fracties in de gemeenteraad. Een wethouder formuleert

dat als volgt: “Ze gaan pas naar raadsleden als ze eerder bij de wethouder hun zin niet hebben gekregen.” Dezelfde wethouder meent overigens eveneens dat raadsleden juist vaak de kant kiezen van de betreffende klager.

Degenen die wel eens ‘een rondje fractievoorzitters’ doen, zijn (naar de mening van één de wethouders) mensen uit het maatschappelijk middenveld. Vaak gaat het dan om vertegenwoordigers van belangenorganisaties. Een wethouder geeft hiervoor de verklaring dat ‘gewone burgers’ hun raadsleden niet kennen. “[...] de fractievoorzitter ook niet en ze hebben geen enkel benul of ze daar iets voor elkaar kunnen krijgen. Nederland heeft wel geleerd dat als je iets wilt, dan moet je daarvoor bij een wethouder of burgemeester zijn. Die hebben het voor het zeggen in een gemeente.”

5.9 Wethouders over kaderstelling door raad

- Het oordeel van de wethouders over kaderstelling door de raad
(Stuurt de raad op hoofdlijnen? Geeft de raad duidelijk aan wat zij wil?)

De zeven wethouders oordelen dat de verschillende gemeenteraden moeite hebben met het stellen van duidelijke kaders en het aangeven van hoofdlijnen. Tijdens raadsvergaderingen komt het daarom nog veelvuldig voor dat veel aandacht wordt besteedt aan details en aan het ondervragen van collegeleden over zaken die hun portefeuille betreffen. Commissie- en raadsvergaderingen duren nog net zolang of langer dan in het monisme en discussies *in de raad* tussen raadsleden onderling over onderwerpen als kaderstelling of grove beleidslijnen komen zelden of zelfs helemaal nooit voor. Het gebrek aan kaderstelling, betekent echter ook dat controle moeilijk is. Zonder kaders is het immers moeilijk na te gaan of een college aan wensen voldoet. Kaderstelling vooraf en controle achteraf blijkt ingewikkelde materie, die in geen enkele door mij onderzochte gemeente goed uit de verf komt. Eén wethouder verwoordt dit als volgt: “De discussie tussen raadsleden onderling is lastig op gang te krijgen, veelal is het nog schoppen tegen het college, men debatteert niet snel met elkaar. De rol van wethouder daarin is nog vooral informatieverstrekker en verdediger van voorstellen van het college.”

Een meerderheid van de zeven wethouders geeft overigens ook aan dat ze wel begrip kunnen opbrengen voor de problemen waar de raad mee worstelt. De door mij geïnterviewde wethouders realiseren zich namelijk terdege dat raadsleden (door een gebrek aan tijd en ambtelijke ondersteuning) altijd een kennisachterstand hebben ten opzichte van bestuurders, die dagelijks op het gemeentehuis zijn en die worden ondersteund door een professioneel ambtelijk apparaat. Wat dat betreft is het werk van een wethouder eenvoudiger dan dat van een raadslid. Twee wethouders geven (weliswaar gechargeerd!) aan dat slechts een zeer kleine minderheid van de raadsleden daadwerkelijk weet wat dualisme inhoudt en daar ook naar handelt.

5.10 Oordeel over kwaliteit van het debat

- Het oordeel van de wethouders over de kwaliteit van het debat.
(Is dit inhoudelijk sterk, leidt dit tot ‘betere’ besluitvorming?)

De mening over de kwaliteit van het debat is unaniem: het karakter van het debat is weliswaar veranderd (na de invoering van het dualisme soms feller en harder), maar de kwaliteit ervan is niet goed. Alle wethouders wijzen op het feit dat nog steeds heel veel tijd wordt besteedt aan het ondervragen van collegeleden over details, zoals losliggende stoeptegels.

Eén van de wethouders wijst er op dat raadsvergaderingen inmiddels het karakter van ‘korte-baan-werk’ hebben gekregen. Een (oppositie)partij die kans ziet om te ‘scoren’, zal nu

onmiddellijk voor de bühne gaan spelen. Dat brengt de wethouder ongewild en onvoorzien soms in een lastig parket. Een van de geïnterviewden wijst erop dat een dagelijks bestuurder vrijwel altijd de grote lijnen en het einddoel ziet, maar omdat hij voortdurend verantwoording af moet leggen over deelstappen of -processen, is hij eigenlijk verplicht om soms schijnbaar onsamenhangende informatie te verstrekken. Dat leidt vervolgens weer tot ergernis bij de raad, omdat deze zich niet goed geïnformeerd voelt. Het debat lijkt voorlopig in elk geval niet bij te dragen aan betere en efficiëntere besluitvorming. Eén van de wethouders geeft overigens aan dat: “mensen niet zitten te wachten op een levendig debat, maar op een voor gunstige uitkomst.”

5.11 Mening over burgerbetrokkenheid

- Het oordeel van de wethouders over burgerbetrokkenheid.
(Zit er meer publiek op de tribune bij commissie- en raadsvergaderingen?)

Slechts één wethouder geeft aan dat er meer publiek op de tribune zit na de introductie van het duale stelsel. De andere zes denken niet dat de burgerbetrokkenheid bij de plaatselijke politiek door het dualisme is verhoogd. Daar is dus geen sprake van een significante toename van het aantal bezoekers op de publieke tribune door de invoering van het dualisme. “Het onderwerp is bepalend voor de belangstelling van het publiek, niet de vorm van het bestuur”, aldus een wethouder. Een ander zegt: “[Door dualisme] zit er ook niet meer publiek op de tribune. Maar ja, als je een prachtig voorstel door de commissie en raad loodst, waar de bevolking heel gelukkig mee is, dan moet je niet verwachten dat ze hard gaan zitten klappen voor je. Wel hoor je de vier mensen die het maar niets vinden.”

5.12 Functioneren in het dualisme

Het oordeel van de wethouders over het dualisme in de praktijk.
(Wat is de eigen mening van wethouders over het functioneren in het dualisme?)

Vrijwel alle wethouders geven aan dat zij moesten wennen aan een nieuwe manier van werken, die duidelijk niet overeen stemde met de ‘oude’ praktijk van het monisme. Een wethouder gaf bijvoorbeeld aan dat deze manier van werken eigenlijk helemaal niet past in kleinere gemeenten, waar de lijnen kort zijn en de verhoudingen tussen bestuurders onderling en met het ambtelijke apparaat als goed zijn te kwalificeren. De stelling dat alle gemeenten dus eigenlijk al een duale praktijk kenden in tegenstelling tot het formele monistische stelsel, moet naar mijn mening worden verworpen, voor zover het de kleinere gemeenten in de provincie Zuid-Holland betreft. De wethouders die daar al tijdens het monisme functioneerden, hebben zich naar mijn overtuiging inmiddels wel verzoend met het duale stelsel. Maar dat ging en gaat lang niet altijd van harte.

De situatie in de grote steden is waarschijnlijk anders. Eén van de door mij geïnterviewde wethouders, die een aantal jaren terug als assistent van burgemeester Deetman in Den Haag heeft gewerkt, gaf aan dat het dualisme voor burgemeester en wethouders in grote steden niet verrassend uitpakte. Daar werkte men eigenlijk al duaal, zonder dat dit overigens formeel was vastgelegd. Ondanks kritische noten, die alle zeven wethouders kraken, geven zij ook aan dat het dualisme niet alleen maar slecht is. Allen zijn bijvoorbeeld van mening dat dualisme staatkundig zuiverder is, door een duidelijker scheiding van verantwoordelijkheden. Verder geven vijf wethouders aan dat zij meer mogelijkheden hebben of kunnen nemen dan in het monisme. De raad stelt weliswaar kaders, maar de praktische uitvoering ligt bij de wethouder. “Bestuurders moeten besturen en daarvoor heb je nu als wethouder meer vrijheid dan voorheen.”

Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Deze scriptie bevat de uitwerking van kwalitatief onderzoek naar de effecten van dualisme in de gemeentelijke praktijk. Dit onderzoek is gedaan door het uitgebreid interviewen van zeven wethouders van de gemeenten Barendrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Krimpen aan den IJssel, Lisse, Pijnacker-Nootdorp en Voorschoten. Al deze gemeenten liggen in de provincie Zuid-Holland om de (culturele) bestuurlijke verschillen niet al te groot te laten zijn. Vijf van de wethouders die ik heb gesproken, functioneerden al tijdens het monisme. Dit om een goede vergelijking te kunnen maken *ex ante* en *ex post*. Twee door mij geïnterviewde wethouders hebben alleen duaal gefunctioneerd. Toch heb ik (delen van) beide gespreksverslagen opgenomen, omdat een aantal gegevens mij relevant leek. De ervaringsverschillen van het functioneren in de praktijk tussen 'monistische' en 'duale' wethouders bleken bijvoorbeeld minimaal.

Het lidmaatschap van een politieke partij bleek eigenlijk niet ter zake doende voor de ervaringen rond dualisme, waarbij wel dient te worden opgemerkt dat ik alleen wethouders heb gesproken van CDA-, PvdA- en VVD-signatuur. De wethouders geven weliswaar aan dat zij zich realiseren dat hun partij voortkomt uit een bepaalde maatschappelijke overtuiging of visie, maar in de praktijk van alledag staat het pragmatisch oplossen van problemen voorop. Wethouders staan naar mijn mening (en ik bedoel dat positief!) met 'hun laarzen in de modder'.

Tijdens of na de gesprekken met de wethouders had het er soms de schijn van dat veranderingen niet zonder meer konden worden toegeschreven aan het dualisme. Ten eerste had in een enkel geval dualisme er blijkbaar toe geleid dat er meer eenheid in het college was gekomen en dat er wat afstand was genomen van het non-interventiebeginsel (het uitgangspunt dat wethouders zich niet met elkaars portefeuille bemoeien). In verreweg de meeste gevallen wezen de wethouders er echter op dat in de door mij onderzochte gemeenten het collegiale bestuur ook in het monisme al uitstekend had gefunctioneerd. Samenwerking stond destijds ook al voorop. Niet partijpolitieke profilering. Een tweede mogelijke verklaring voor veranderingen in de gemeentelijke bestuursstructuur is een verschuiving van de politieke machtsverhoudingen, na de gemeenteraadsverkiezingen.

Beide ontwikkelingen zijn echter niet van dien aard dat ze wezenlijk hebben bijgedragen aan een verandering in het feitelijk functioneren van wethouders. Dualisme heeft dus niet significant geleid tot een ander of beter collegiaal bestuur dan voorheen. Verder heb ik in de door mij onderzochte gemeenten geen causaal verband gevonden tussen een verschuiving in de politieke machtsverhoudingen en de feitelijke werkwijze van wethouders.

De wethouders die ik voor deze scriptie heb geïnterviewd, vinden dualisme over het algemeen *staatkundig zuiverder* dan het monisme. De verschillende verantwoordelijkheden van de afzonderlijke bestuursorganen zijn nu duidelijker van elkaar gescheiden, waardoor de afstand tussen raad en wethouder merkbaar is toegenomen. Tegelijkertijd wijzen zij op een aantal kinderziekten en praktische problemen, die zijn veroorzaakt door de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. De wethouders vinden in elk geval unaniem dat de raad zich niet beperkt tot beleidshoofdlijnen, haar kaderstellende rol niet waarmaakt en dat er nog te veel aandacht is voor details.

Dualisme heeft het feitelijk functioneren van wethouders sterk beïnvloed. De Wet dualisering heeft de *structuur* van het gemeentebestuur duidelijk veranderd. Toch geeft een aantal wethouders aan dat zij moeten wennen aan hun nieuwe rol en dat commissies en gemeenteraden soms nog helemaal niet duaal functioneren. In deze gemeenten is een mengvorm ontstaan tussen het oude, monistische systeem en het nieuwe duale stelsel. De *cultuur* is in veel gemeenten nog niet volledig veranderd. Die omslag moet dan ook nog worden gemaakt. Tegelijkertijd geven wethouders aan dat inmiddels sprake is van 'normalisering van de betrekkingen'.

6.2 Antwoord op de centrale vraag

De centrale vraag in deze scriptie was:

Wat zijn de consequenties van de invoering van het dualisme bij Nederlandse gemeenten voor het feitelijk handelen van wethouders?

Het dualisme heeft het feitelijk functioneren van wethouders wel degelijk veranderd. Hun politieke invloed binnen de 'eigen' fracties is minder groot geworden, door lossere banden. Toch zijn de banden tussen de wethouders en hun fracties niet volledig 'doorgesneden'. De wethouders geven aan dat er regelmatig contact is met de fractievoorzitter of fractieleden om verrassingen te voorkomen en op de hoogte te blijven welke onderwerpen in de politieke belangstelling staan. In een aantal gevallen is dit contact *passief* (dat wil zeggen geïnitieerd vanuit de fractie). Als een wethouder politieke steun zoekt voor in zijn of haar ogen belangrijke onderwerpen is het contact *actief*. Dan is de wethouder degene die de eigen fractie benadert met een verzoek om steun. Verder hebben de wethouders het gevoel dat zij de grip op het besluitvormingsproces een beetje kwijt zijn en dat de strijd om voorstellen geaccordeerd te krijgen 'harder' is geworden.

6.2.1 Antwoorden op deelvragen

De centrale vraag leidde tot diverse deelvragen, die hierna worden beantwoord.

- Wat zijn de formele en feitelijke veranderingen in de wethouderspositie, die voortvloeien uit dualisering?

Formele veranderingen zijn bijvoorbeeld de wettelijke onverenigbaarheid van het raadslidmaatschap en het wethouderschap en het feit dat wethouders geen voorzitter meer kunnen zijn van een raadscommissie. Deze wettelijke regelingen zijn in alle door mij onderzochte gemeenten geïmplementeerd.

Ook de *feitelijke* veranderingen zijn over het algemeen in alle gemeenten terug te vinden, hoewel er ook lokale verschillen zijn. Daar wees een van de wethouders tijdens het interview al op door op te merken dat: "Het Dualisme waarschijnlijk niet bestaat, dat zal overal verschillend worden ingevuld."

Overeenkomsten in alle gemeenten zijn in elk geval dat de wethouder niet meer het politieke boegbeeld van de partij is. Die rol is inmiddels overgenomen door de fractievoorzitter. Verder is de wethouder nergens meer voorzitter van een raadscommissie en geen invloedrijk fractielid meer. De combinatie van die drie factoren leidt ertoe dat wethouders discussies minder goed 'naar hun hand' kunnen zetten. Een wethouder formuleerde het als volgt: "Door het dualisme heb je nu minder grip op de raad".

- In hoeverre treden die veranderingen ook werkelijk (overal) op?

De formele, wettelijke verplichtingen zijn zoals gesteld in alle door mij onderzochte gemeenten doorgevoerd. In alle gemeenten zijn de wethouders geen raadslid meer en ook niet langer voorzitter van een commissie. Wel zijn er onderlinge verschillen tussen de diverse wethouders als het gaat om het bijwonen van fractievergaderingen. Daarbij lijkt sprake van uitersten en alle schakeringen daartussen. Zo woont de een nooit meer een fractievergadering bij, terwijl een ander in ieder geval meer dan de helft van alle fractievergaderingen bijwoont. Daar zitten dus nuanceverschillen. Datzelfde geldt voor de werkwijze van commissie en raad.

In een gemeente werden na invoering van het dualisme de commissies en hun vergaderingen zelfs helemaal afgeschaft (hoewel dit niet bleek te werken en inmiddels gedeeltelijk is teruggedraaid). Andere gemeenten daarentegen hielden gewoon vast aan de reguliere cyclus van commissie- en raadsvergaderingen.

- Hoe is de verhouding tussen wethouders en raad na de introductie van het dualisme?

Allereerst vinden wethouders dat dualisme politiek en staatsrechtelijk zuiverder is dan het monisme. Een van hen verwoordde dat als volgt: “Je moet geen rechter in eigen zaak willen zijn.” De afstand tussen wethouders en raadsleden is nu merkbaar groter. Wethouders geven echter eveneens aan dat de raad moeite heeft met zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol. Na twee jaar zoekt men nog steeds naar een juiste balans. Wethouders wijzen op een hoog detaillistisch gehalte in de raad en geven aan dat er nog heel veel tijd wordt besteedt aan vergaderingen in het gemeentehuis en dat men nog nauwelijks actief naar buiten treedt. Ondanks de kritische noten, die soms door de wethouders worden gekraakt, wijzen zij echter wel op de democratische rol van de gemeenteraad en kunnen zij begrip opbrengen voor de handelwijze van raadsleden. Alle wethouders geven aan dat zij altijd een informatievoorsprong hebben ten opzichte van (individuele) raadsleden. Zij komen immers elke dag op het gemeentehuis en kunnen gebruik maken van de diensten van een ambtelijk apparaat. Raadsleden ‘doen’ het raadslidmaatschap echter vaak naast een andere betrekking. Degenen die ik voor deze scriptie heb gesproken zijn allemaal van mening dat een wethouder *nooit* misbruik mag maken van zijn positie of kennis en dat het ‘kleineren’ van de raad een politieke doodzonde is.

- Heeft dualisme de functie van wethouder moeilijker of minder aantrekkelijk gemaakt?

Op deze vraag kan niet worden geantwoord met een eenvoudige dichotomie goed of fout. Dualisme heeft volgens de door mij geïnterviewde wethouders het wethouderschap niet zozeer moeilijker gemaakt. Wel zijn er ingrijpende veranderingen in vergelijking met het monisme. Zo zijn de besluitvormingsprocedures nu formeler en langer. Informeel overleg of een gedachtewisseling met commissieleden is er eigenlijk niet meer bij. Enkele wethouders betreuren dat. Anderen vinden juist dat het dualistische stelsel hen meer zelfstandigheid biedt. Zij vinden dat de raad de kaders stelt en dat de wethouders verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Het doel is vastgesteld door de raad, maar de manier waarop dat bereikt kan of moet worden is aan de verantwoordelijke wethouder, onder het adagium: ‘De vrijheid die je neemt, is de vrijheid die je krijgt’.

Alle wethouders die ik heb gesproken vinden het nog steeds een boeiende baan. Wel geven zij aan dat het wethouderschap ‘lastiger’ is geworden, bijvoorbeeld omdat een deel van het besluitvormingsproces buiten het zicht van de raad is komen te liggen. Dat leidt er vervolgens weer toe dat de raad zich (omdat zij zichzelf enigszins buitenspel voelt gezet) genoodzaakt ziet om de wethouder te onderhouden over details.

Omdat de wethouder echter vaker de ‘grote lijnen’ ziet en de daarmee gemoeide belangen, moet de wethouder soms vaker dan vroeger de zaken sussen. In enkele gemeenten kunnen wethouders tegen de commissie of raad zeggen: ‘ik kan het u nog niet vertellen, maar die tijd komt zeker’. In andere gemeenten komen wethouders daar niet mee weg, onder meer omdat bepaalde (oppositie)fracties op dergelijke momenten graag voor de bühne gaan spelen om daarmee eens lekker te ‘scoren’.

- Heeft dualisme de betrokkenheid van burgers vergroot?

Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Geen van de wethouders heeft de indruk dat dualisme heeft geleid tot een veel grotere betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek. In enkele gevallen lijkt er weliswaar wat meer publiek op de tribune te zitten dan voorheen, maar in de meeste gemeenten heeft dualisme de burgerbetrokkenheid niet vergroot. Zoals één van de wethouders het zo mooi uitdrukte. “Voor publieke belangstelling is het onderwerp bepalend. Niet de bestuursvorm”.

De centrale vraag en de deelvragen leidden tot hypothesen, die in deze scriptie zijn getoetst.

6.3 Aannemen of verwerpen van hypothesen?

1. Door dualisme zijn wethouders nu de facto veranderd van alleen beleidsuitvoerders in beleidsmakers en -uitvoerders.

Deze stelling moet worden aangenomen. Beleidsuitvoering door wethouders geschiedt nog steeds, net als in het monisme. Binnen de kaders die de raad nu heeft gesteld hebben wethouders op grond van de Wet dualisering gemeentebestuur echter meer beleidsvrijheid om zowel beleid als uitvoering naar eigen inzicht vorm en inhoud te geven. De afstand tussen het college en de raad is duidelijk toegenomen, waardoor sommige wethouders nu aangeven dat zij ‘zelfstandiger’ kunnen functioneren dan voorheen het geval was.

2. Dualisme heeft de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek vergroot.

Deze hypothese moet worden verworpen. Dualisme heeft naar de beleving van de wethouders over het algemeen de betrokkenheid van burgers bij lokale politiek niet vergroot. Bijna alle geïnterviewden geven aan dat eigenlijk alleen een bepaald onderwerp leidt tot veel aandacht en belangstelling van het publiek. Het dualisme *an sich* speelt daarbij geen rol.

3. Dualisme heeft geleid tot ‘sturen op hoofdlijnen’.

Deze hypothese moet worden verworpen. De raad stuurt niet op hoofdlijnen, maar richt zich voornamelijk op details of deelprocessen in de besluitvorming. Naar het oordeel van de wethouders is dat overigens ook wel logisch, omdat veel raadsleden de hoofdlijnen gewoonweg niet *kunnen* zien, bijvoorbeeld omdat zij het raadswerk vaak naast een andere betrekking doen en zich daardoor alle dossiers niet voldoende eigen kunnen maken. De afstand tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van een gemeente blijkt en blijft daarvoor te groot.

Het verwerpen van hypothese 3 en 4 betekent dat Tops en Zouridis achteraf (deels) hun gelijk hebben gekregen. In 2002 vroegen zij zich al af of dualisme de verandering was waar de burger op zat te wachten. Naar het oordeel van beiden zou het dualisme ervan uitgaan dat gemeenten nog steeds exclusief worden geregeerd door ‘het stadhuis’. De gesprekken met wethouders maakten duidelijk dat dit inderdaad nog steeds zo is. Slechts af en toe gaan raadsleden de wijken in. En enkele experimenten daargelaten, is er in de door mij onderzochte gemeenten namelijk nauwelijks sprake van echt interactieve besluitvorming, waarbij naast politici en ambtenaren burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties veel invloed (kunnen) uitoefenen. Blijkbaar worden de meeste gemeenten in Zuid-Holland twee jaar na de invoering van het dualisme nog steeds exclusief geregeerd vanuit het stadhuis.

4. Dualisme heeft de aard van het debat tussen wethouders en raad veranderd.

Deze hypothese moet worden aangenomen. Raadsdebatten zijn nu scherper, feller en meer gericht op 'scoren'. Het Tilburgse duo Tops en Zouridis waarschuwde twee jaar geleden ook dat 'Elzinga' kon leiden tot de situatie waarin raadsleden te veel zouden focussen op hun strijd tegen het college en zich nog meer dan vroeger gingen vastbijten in ambtelijke dossiers. Daarvan lijkt in de door mij onderzochte gemeenten overigens slechts gedeeltelijk sprake. Van 'duelleren' kan niet worden gesproken, maar wel van (overdreven) veel aandacht voor details, papier en procedures. Daarbij hebben wethouders wel eens het gevoel dat ze door commissie- en raadsleden voortdurend 'op het matje' worden geroepen om tekst en uitleg te geven over van alles en nog wat.

Gelinck wijst als oorzaak voor de verandering van de aard van het debat een mogelijk misverstand aan:

[...] de raad dient [...] zich meer tegenover het college op te stellen dan voorheen; 'tegenover' in de betekenis van 'controlerend orgaan' in plaats van 'als veredeld verlengstuk van'. Door deze verandering is in een groot aantal raden het idee ontstaan dat de raad *tegen* het college moet zijn, ofwel dat het de taak is van de raad om het college het functioneren zo lastig mogelijk te maken. Ook leeft soms het idee dat de wethouder alleen mag praten wanneer hij daar expliciet door (de leden van) de raad toe is genood.²⁷

Overigens geven wethouders aan dat een stevig debat niet per se leidt tot meer belangstelling op de publieke tribune. Een wethouder formuleerde het als volgt: "Mensen zitten niet te wachten op een levendig debat, maar op een gunstige uitkomst."

6.4 Aanbevelingen

6.4.1 Behoud dualisme

De introductie van dualisering in het gemeentebestuur had als doelstelling het vergroten van de herkenbaarheid van de (lokale) politiek. In een duaal stelsel zou de raad namelijk meer tijd overhouden om kaders te stellen voor het collegebeleid, dit beleid te toetsen en burgers te vertegenwoordigen. Daardoor zou de afstand tussen burger en bestuursorganen worden verkleind. Na kwalitatief onderzoek in zes gemeenten in Zuid-Holland, moet ik concluderen dat die doelstelling niet is gehaald. De afstand tussen burger en bestuur lijkt (nog) net zo groot als tijdens het monisme. Voor de belangstelling en betrokkenheid van het publiek is niet de vorm van het lokale bestuur, maar het onderwerp van besluitvorming van doorslaggevende betekenis.

Betekent dit nu dat ik van mening ben dat dualisme maar weer moet worden afgeschaft? Het antwoord op deze vraag is: neen. Hoewel het monisme meer dan 150 jaar bestond, kan en mag mijns inziens de klok niet meer worden teruggedraaid. Door het dualisme is, ondanks aanloopproblemen en kinderziekten, nu sprake van betere 'checks and balances' binnen de bestuurlijke (machts)verhoudingen in de gemeentelijke politiek.

Bovendien ben ik ervan overtuigd dat wethouders over tien jaar gewend zullen zijn aan het functioneren volgens het dualistische stelsel. Naar verwachting zijn er dan nog maar weinig wethouders die nog in het monisme hebben gefunctioneerd.

²⁷ Gelinck, C. (2003), *Het raadsdebat als middel of doel?* In: Jong de J., H. Jansen, N. Maalman en R.J. de Paauw, *Retorica in de beroepspraktijk*. SNL-reeks; 11, Leiden, p. 118

De door mij geïnterviewde wethouders gaven bijna allemaal aan dat een zittingstermijn van twee decennia namelijk niet meer van deze tijd is.

Overigens is het naar mijn overtuiging wel degelijk mogelijk dat een aantal 'monistische' wethouders (kort) na de introductie van het dualisme, het wethouderschap heeft opgegeven. Bijna alle wethouders, die ik heb gesproken, zeggen daarvan voorbeelden te kennen, maar niemand noemde namen van personen of gemeenten. De vraag of, hoeveel en waarom wethouders hierdoor zijn opgestapt, valt buiten de scope van deze scriptie. De vraag zou in elk geval heel interessant kunnen zijn om nader te onderzoeken, hoewel er rond dit onderwerp een schrijnend gebrek aan data is. Met meer onderzoek kan wellicht ook meer inzicht worden verkregen in dit eventuele (onbedoelde) neveneffect van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. Hoewel inmiddels in veel gemeenten sprake is van 'normalisering van de verhoudingen', vraagt goed functioneren in het duale bestel in elk geval andere vaardigheden, dan die nodig of goed waren in het monistische stelsel.

Ik heb alle ondervraagde wethouders verzocht om kenmerken te noemen die zij van belang achten voor het goed functioneren als wethouder in het dualisme. Zo werden genoemd: geduld en zelfbeheersing, gevoel voor verhoudingen, het zoeken naar consensus bij velen, het streven naar compromissen en voorspelbaar en standvastig zijn. Vrijwel alle wethouders noemden ook 'gevoel voor politiek' als een belangrijke eigenschap. Zij wezen er dan ook verschillende keren op dat de overheid geen bedrijf is en ook niet als zodanig kan worden gerund. Eén van hen zei het zo: "Een goede manager heeft niet per definitie de kwaliteiten die een wethouder nodig heeft". Verder werden genoemd: het hebben van een maatschappijvisie, begrip hebben voor anderen en hun belangen, openstaan voor kritiek van iedereen. Ten slotte moet een goede duale wethouder niet (meer) denken dat hij 'de baas' is, zoals tijdens het monisme het geval was. Dat leidt er, naar mijn mening, toe dat er inmiddels een nieuw soort wethouder is, waarvoor als metafoor een bokser gebruikt kan worden. Een goede bokser en een goede duale wethouder moeten namelijk over vaardigheden beschikken als: behendigheid, het inschatten van risico's, het kunnen uitdelen van een plaagstootje en incasseringsvermogen. Bovendien wint een goede bokser altijd...

6.4.2 Nader onderzoek doen naar effecten van dualisme

De wethouders, die al tijdens het monisme functioneerden en die wethouder zijn gebleven na de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 lijken hun rol in het duale stelsel wel te hebben gevonden. De wethouders geven echter ook aan dat de gemeenteraad worstelt met haar kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Die komen nog niet goed uit de verf, omdat duidelijke handvaten en voorbeelden hiervan lijken te ontbreken. Raadsleden zijn nu dus vaak zoekende naar hun nieuwe rol, terwijl er de eerste twee jaar van het dualisme vooral abstracte ideeën leken te zijn over de nieuwe rol van de raad. Onbedoeld en ongewild leidde dit in enkele gevallen tot de situatie waarin de raad zich sterker dan voorheen *tegen* het college keerde, met het gevoel: "Wij zijn die raad, wij moeten de kaders stellen. We moeten iets doen!" Hoewel burgerbetrokkenheid in eerste instantie niet vergroot lijkt door het dualisme, vind ik dit geen voldoende voorwaarde om het dualisme te verwerpen. Het is namelijk mogelijk dat de verwachtingen vooraf (veel) te hoog gespannen zijn geweest en dat dualisme door een aantal landelijke politici als 'wonderpil' is gepresenteerd. De verwachting dat binnen twee jaar alle verwachtingen en gewenste effecten van dualisme zouden zijn uitgekomen, beoordeel ik dan ook niet als realistisch. Men dient zich voortdurend voor ogen te houden dat dualisme bij Nederlandse gemeenten nog maar relatief jong is en daardoor waarschijnlijk ook nog niet volledig is uitgekristalliseerd. Om meer duidelijkheid te krijgen over dualisme in de praktijk, verdient het aanbeveling om de komende jaren meer, longitudinaal, breder en uitgebreider onderzoek te doen naar de lange termijneffecten van dualisme op gemeentelijk niveau in Nederland.

6.4.3 Verbetervoorstellen

Hoewel ik pleit voor het behoud van het dualistische stelsel bij Nederlandse gemeenten, wil dat niet zeggen alle beoogde effecten inmiddels zijn bereikt. Verbeteringen blijven mogelijk. Als leidraad hiervoor gebruik ik de schema's uit hoofdstuk 2 (Theoretisch kader).

De mogelijke positieve effecten van dualisme zijn als volgt te duiden:

Dualisme	↗	Duidelijke scheiding van bevoegdheden	→	Meer transparantie, vitaliteit en herkenbaarheid
	→	Scherpere debatten tussen raadsleden en wethouders	→	Aantrekkelijk voor burgers, omdat politiek dan meer 'leeft'
	↘	Raad stelt de kaders vast en krijgt een grotere rol als volksvertegenwoordiger	→	Raadsleden hoeven minder te vergaderen en kunnen meer naar de burger toe

Dualisme heeft inderdaad geleid tot een duidelijke scheiding van bevoegdheden tussen de bestuursorganen college en raad. De wethouders wijzen erop dat daardoor minder sprake is van 'achterkamertjespolitiek'. Het lokale bestuur is daardoor transparanter geworden. Desondanks komt er maar weinig terecht van de wens voor meer vitaliteit en herkenbaarheid.

Verder zijn de debatten nu weliswaar soms wat scherper dan voorheen, maar heeft er niet toe geleid dat de politiek aantrekkelijker is geworden voor burgers. De publieke tribunes zijn, na de invoering van het dualisme, over het algemeen niet voller geworden.

De kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol komt nog niet tot zijn recht. Raadsleden stellen geen kaders, bemoeien zich nog volop met bestuur en vergaderen nog net zo lang als vroeger, waardoor zij nauwelijks tijd hebben om naar de burger toe te gaan.

Gemeenteraden beschouwen het gemeentehuis dus nog steeds als 'centrum van de macht', waar volgens vaste patronen en structuren moet worden gewerkt.

Positieve effecten dualisme versterken

Naar mijn mening zijn twee zaken essentieel om de positieve effecten van dualisme te versterken. De belangrijkste inspanning zal daarvoor gericht moeten worden op de rol van de gemeenteraad. Ten eerste moeten raadsleden beter worden geschoold voor hun nieuwe rol met behulp van opleidingen en cursussen. Tijdens deze bijeenkomsten moeten instrumenten worden aangereikt waar zij mee overweg en aan de slag kunnen. In concreto gaat het dan om de manier waarop kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging kunnen worden vormgegeven.

Ten tweede vraagt dualisme om een ingrijpende cultuuromslag. De wethouders, die ik voor deze scriptie heb gesproken, hebben die omslag inmiddels wel gemaakt. Raadsleden blijven daar echter bij achter. Veel zittende raadsleden hebben hun raadservaring opgedaan tijdens het monisme en vinden de overschakeling moeilijk.

Toch zullen zij moeten wennen aan het idee dat hun rol is veranderd en moeten leven met andere spelregels dan die golden tijdens het monisme. Goed functioneren in het dualisme vraagt namelijk om 'de kunst van het loslaten'. Raadsleden moeten zich niet langer bemoeien met details en het dagelijks bestuur van een gemeente, maar zich richten op het vaststellen van grote lijnen, de uitwerking daarvan overlaten aan het college en achteraf toetsen of het college die grote lijnen heeft gehaald.

De mogelijke negatieve effecten zijn te schetsen als:

	↗	Meer afstand tussen gemeenteraad en college	→	Toename 'strijd' tussen bestuursorganen over ambtelijke dossiers en thema's
Dualisme	→	Risico: wethouders stappen op	→	Kennis en ervaring gaan verloren
	↘	Verandering is gericht op de <i>structuur</i> van de gemeentelijke politiek	→	Het gevaar bestaat dat de <i>cultuur</i> niet verandert; kost tijd en geld zonder behalen veel rendement

Dualisme heeft, zoals gezegd, geleid tot een duidelijke scheiding van bevoegdheden tussen de gemeenteraad en het college. Daardoor is er nu meer afstand tussen beide bestuursorganen. Dit lijkt echter niet te hebben geleid tot een toename van de 'strijd' over ambtelijke dossiers en thema's. Wel besteden raadsleden nog onnodig veel aandacht aan details en heeft men nog wel eens verkeerde verwachtingen over de rol van het college: 'Kom maar met een voorstel, dan schieten wij daar op'.

Het risico dat wethouders door het dualisme zijn opgestapt, waardoor kennis en ervaring verloren zijn gegaan is weliswaar goed mogelijk, maar tegelijkertijd heel moeilijk na te gaan. Zo zijn sinds de raadsverkiezingen van maart 2002 in Zuid-Holland 34 wethouders afgetreden. Op een totaal van 301 wethouders komt dit neer op elf procent. Twintig wethouders in zeventien Zuid-Hollandse gemeenten traden af om politieke redenen. De anderen vertrokken om persoonlijke redenen zoals verhuizing of een andere baan. Dat blijkt uit een onderzoek van de afdeling Kabinetszaken van de provincie Zuid-Holland. Helaas heeft de provincie de 'politieke redenen' niet nader uitgewerkt. En door het ontbreken van vergelijkingsmateriaal durft Zuid-Holland ook geen conclusie te trekken of er na de invoering van het dualisme meer wethouders tot aftreden zijn gedwongen.²⁸

De formele structuur in de gemeentelijke politiek is door het dualisme inmiddels sterk veranderd, maar de cultuur lijkt daarbij achtergebleven. Vaak handelen gemeenteraden nog net zo als in het monisme, met vaste vergaderdata, regels en procedures.

Negatieve effecten dualisme keren

Het keren van negatieve effecten van dualisme is denk ik nog moeilijker dan het versterken van de positieve effecten. Negativisme is nu eenmaal altijd lastiger te doorbreken dan positivisme. Ook in dit geval vraagt dualisme om een ingrijpende cultuuromslag die raadsleden zullen moeten maken. Zij zullen meer afstand moeten nemen van de dagelijkse bestuurspraktijk en zich dienen te schikken in een nieuwe rol. Dat is soms moeilijk en moeizaam, maar niet onmogelijk. Een belangrijke stap is inmiddels gezet met de Handreiking kaderstelling van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls.²⁹

Een andere moeilijkheid is het ontbreken van belangrijke feiten en cijfers. In Zuid-Holland is bijvoorbeeld elf procent van de wethouders opgestapt na invoering van het dualisme op 7 maart 2002. Naar de oorzaken daarvan of vergelijkingsmateriaal uit het verleden en heden moet echter worden gegist. Noch de provincie Zuid-Holland, noch de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, noch het Centraal Bureau voor de Statistiek houdt die gegevens bij. Een belangrijke aanbeveling is wat mij betreft dan ook een betere registratie van het aantal tussentijds aftredende wethouders en de redenen daarvoor. Die cijfers en feiten voorzien in een grote lacune van kennis.

²⁸ Website: www.pzh.nl

²⁹ Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls (2004), *Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad. Handreiking kaderstelling*. VNG uitgeverij, Den Haag

Hoofdstuk 7. Samenvatting

De titel van deze scriptie is 'Wethouders: dwalen door dualisme?' Mijn conclusie, na kwalitatief onderzoek in de vorm van uitgebreide interviews met zeven wethouders van de gemeenten Barendrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Krimpen aan den IJssel, Lisse, Pijnacker-Nootdorp en Voorschoten in de provincie Zuid-Holland, lijkt de vraag bevestigend te beantwoorden.

Functioneren in het dualistische stelsel heeft namelijk wel wat weg van een zoektocht.

Wethouders moeten immers zoeken naar een nieuwe balans in de verhoudingen met hun fractie, de raad, het ambtelijke apparaat en het college. Die verhoudingen zijn namelijk allemaal wel degelijk formeel veranderd door het dualisme. Na ongeveer twee jaar lijkt men zich overigens wat minder aan te trekken van de zeer strikte scheiding tussen de diverse actoren, die het begin van de duale periode kenmerkte. Er lijkt nu sprake te zijn van 'normalisering' van de verhoudingen. Naar mijn mening is geen sprake van een simpele dichotomie goed of fout, rond het wethouderschap in het dualistische stelsel. De meningen zijn verdeeld, maar er zijn ook duidelijke overeenkomsten. Ondanks verschillen van inzicht en wisselende ervaringen in de diverse gemeenten, is er bijvoorbeeld één constante factor, die voortdurend terugkwam gedurende de gesprekken met wethouders.

Zonder uitzondering beoordeelt men het *dualistische stelsel als staatkundig zuiverder*, dan de situatie in het monisme. Tegelijkertijd zijn de wethouders wel kritisch. Zo wijzen zij er op dat de invoering van het dualisme heel veel geld, tijd en energie heeft gekost. En dat terwijl bijna alle wethouders twijfelen aan het daadwerkelijk bereiken van de beoogde effecten van het dualisme. Zij wijzen er bijvoorbeeld op dat er (nog) weinig terecht komt van de kaderstellende en controlerende rol van de raad, dat de herkenbaarheid van de lokale politiek niet merkbaar is vergroot en dat de raad nog zoekende is naar haar volksvertegenwoordigende rol. Door het dualisme is de publieke belangstelling niet wezenlijk toegenomen voor vergaderingen, is het raadsdebat nog niet veel verder dan het vertrouwde 'vraag-antwoord'-spelletje met de wethouder en lijken de vergaderingen net zo lang, of zelfs langer, te duren dan vroeger.

Dualisme was bedoeld om de positie van de raad te versterken, maar een slimme wethouder buigt dualisme om in eigen voordeel. De wethouder begint namelijk al met een informatievoorsprong door de dagelijkse aanwezigheid op het gemeentehuis en de ondersteuning door ambtenaren.

Verder kan een beetje 'gewiekste' wethouder de geboden ruimte zoveel mogelijk invullen door te stellen: 'U als raad stelt het doel vast, maar ik bepaal de weg waarlangs. Onderweg moet u mij geen vragen stellen, want dit is uitvoering van beleid'. Een mogelijk onvoorzien neveneffect van het dualisme is het feit dat de positie van de wethouder dus soms sterker kan zijn dan voorheen. Het blijft een vraag of de huidige effecten van dualisme, niet eenvoudiger hadden kunnen worden bereikt. Door enkele aanpassingen in het monistische stelsel bijvoorbeeld. Dit valt echter buiten het bereik van deze scriptie, maar is interessant voor verder onderzoek. Los van het dualisme overigens, twijfelen op zijn minst alle wethouders aan het voorstel tot invoering van een systeem waarin de burgemeester wordt gekozen. Enkelen staan er zelfs zeer afwijzend tegenover, bijvoorbeeld uit vrees voor de dorpsdoot aan het hoofd van de gemeente. Anderen wijzen op de veranderende rol van wethouders onder een gekozen burgemeester; als loopjongen.

Waarschijnlijk is het over tien jaar onmogelijk om nog wethouders te vragen een vergelijking te maken. Dan is er naar verwachting geen wethouder meer, die nog in het monistische stelsel heeft gefunctioneerd. De wethouders die ik voor deze scriptie heb geïnterviewd zijn namelijk van mening dat een zittingsperiode van twintig jaar of meer niet meer van deze tijd is. Hoewel het monisme, sinds de eerste Gemeentewet van Thorbecke, gedurende meer dan anderhalve eeuw vorm en inhoud heeft gegeven aan gemeentelijk bestuur in Nederland, kan de klok niet worden teruggedraaid. In 2014 is het dualisme voor de wethouder gewoon realiteit; vermoedelijk weet hij of zij tegen die tijd niet beter dan dat lokale politici op deze manier functioneren.

Literatuurlijst

- Babbie, E. (2001), *The Practice of Social Research, 9th Edition*. Wadsworth, Belmont.
- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls (2004), *De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden?* Tweede jaarbericht. VNG uitgeverij, Den Haag.
- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls (2004), *Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad. Handreiking kaderstelling*. VNG uitgeverij, Den Haag.
- Bekke, A.J.G.M. en J.H. Hiemstra (1998). *Structuur, cultuur en veranderingsprocessen*. Hoofdstuk 18 in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops, *Lokaal Bestuur in Nederland*. Samsom, Alphen aan den Rijn, pp. 289-304.
- Belinfante, A.D. en J.L. de Reede (2002), *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Binnenlands Bestuur (7 maart 2003), *Special: BB-trendrapport over dualisme*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Bouwmans, H. (12 maart 2004), Wethouder voelt zich gemarginaliseerd. *Binnenlands Bestuur*, p. 7.
- Bouwmans, H. (19 maart 2004), 'Wethouder moet politiek leiderschap loslaten'. *Binnenlands Bestuur*, p. 17.
- Bouwmans, H. (30 april 2004), 'Weinig respect voor politici'. *Binnenlands Bestuur*, p. 15.
- Brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2 maart 2002), *Dualisering gemeentebesturen*, Ministerie van BZK, Den Haag. Plan van aanpak evaluatie Wet dualisering gemeentebestuur, behorende bij deze brief.
- Denters, S.A.H. en I.M.A.M. Pröpper (2002). *Naar een politiek profiel van de gemeenteraad, Eindrapportage Project duale gemeenten*. Den Haag.
- Derksen, W. (2001), *Lokaal bestuur, 3^e druk*. Elsevier bedrijfsinformatie bv, Den Haag.
- Elzinga, D.J. (9 juli 2004), Kaderstelling brengt politiek debat om zeep. *Column in Binnenlands Bestuur*, p. 27.
- Gelinck, C. (2003), *Het raadsdebat als middel of doel?* In: Jong de J., H. Jansen, N. Maalman en R.J. de Paauw, *Retorica in de beroepspraktijk*. SNL-reeks; 11, Leiden, pp. 117-119.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Eburon, Delft.
- Hoogerwerf, A. (1984), *Beleid berust op veronderstellingen*. *Acta Politica*, jaargang 19, nr. 4.

- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (1998), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Samsom, Alphen aan den Rijn, p. 20.
- Hupe, P.L. (1990), *Politici als gewone mensen*. Psychologie, september 1990.
- Instituut voor Publiek en Politiek (2003), *De gemeente*. Amsterdam.
- Karssenbergh, G. (22 juni 2004), *De Graaf maakt van wethouder een knecht* [ingezonden brief]. Trouw, p. 14.
- Korsten, A.F.A., C.A.F. Schalken en P.W. Tops - red. (1994), *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur*. VUGA Uitgeverij, 's-Gravenhage.
- Lucardie, P. (1986), *Nederland Stroomland. Een geschiedenis van de politieke stromingen*. Stichting Burgerschapskunde, Leiden.
- Majone, G. (1989), *Evidence, argument & persuasion in the policy process*. Yale University Press, New Haven.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000), *Dualisme en lokale democratie. Voorontwerp van wet dualisering gemeentebestuur*. Ministerie van BZK, Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (2001), *De cultuur van dualisering*. ROB, Den Haag.
- Ringeling, A.B. (1993), *Het imago van de overheid*. VUGA, Den Haag.
- Schouw, G. (1998), *De wethouder*. Hoofdstuk 13 in: Korsten A.F.A. en P.W. Tops, *Lokaal bestuur in Nederland*. Samsom, Alphen aan den Rijn, pp. 209-221.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000), *Rapport Dualisme en lokale democratie*. Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Teisman, G.R. en F.H. Hartog (1993), *De kunst van complexe besluitvorming; de casus Den Haag Nieuw Centrum*. *Stedebouw en Volksbuisvesting, nummer 1*.
- Tops, P.W. en S. Zouridis (2002), *De binnenkant van politiek. Vertegenwoordiging en verandering in lokale democratie*. Atlas, Amsterdam-Antwerpen.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2000), *Handreiking Dualistisch reglement van orde voor de gemeenteraad*. VNG uitgeverij, Den Haag.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2001), *Handreiking concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten*. VNG uitgeverij, Den Haag.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2001), *Lokale rekenkamers*. VNG uitgeverij, Den Haag.
- Visser, de J. (30 april 2004), *De Graaf helpt lokale democratie om zeep*. [ingezonden brief]. Trouw, p. 17.

Overige bronnen

Gemeentegidsen

Gemeentegids Barendrecht 2003 - 2004, City & Tourist Promotions bv, Waalwijk.
Gemeentegids Hendrik-Ido-Ambacht 2004 - 2005, City & Tourist Promotions bv, Waalwijk.
Gemeentegids Krimpen aan den IJssel 2004, Wegener Suurland BV, Eindhoven.
Gemeentegids Lisse 2003 - 2004, Uitgever Akse Media BV, Den Helder.
Gemeentegids Pijnacker-Nootdorp 2003 - 2004, Drukkerij Telstar PrePress BV, Pijnacker.
Gemeentegids Voorschoten 2003 - 2004, De Kleine Media BV, Schagen.

Websites

www.pzh.nl

Website van de provincie Zuid-Holland. Bevat 'links' naar alle gemeenten.

www.minbzk.nl

Website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

www.parlement.com

Uitgebreide website over het Nederlandse parlement vanaf 1813.

www.vernieuwingsimpuls.nl

Website met informatie over allerlei aspecten van dualisme.

www.vngnet.nl

Website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Voor meer informatie over de door mij onderzochte gemeenten zijn te raadplegen:

www.barendrecht.nl

Website van de gemeente Barendrecht.

www.h-i-ambacht.nl

Website van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht.

www.krimpenaandenijssel.nl

Website van de gemeente Krimpen aan den IJssel.

www.lisse.nl

Website van de gemeente Lisse.

www.pijnacker-nootdorp.nl

Website van de gemeente Pijnacker-Nootdorp.

www.voorschoten.nl

Website van de gemeente Voorschoten.

Bijlage I

Deze bijlage bevat informatie over de (gemeenten van de) geïnterviewde wethouders.

Gemeente Pijnacker- Nootdorp	Inwonertal 36.854	Aantal wethouders Vier	Duaal sinds 2 januari 2002	Proefinterview op 18 juni 2004
Naam P.J. van Adrichem	Partij VVD	Leeftijd 56 jaar	Wethouder vanaf 2002	Portefeuille Economische Zaken, Verkeer en vervoer, grote projecten.
Gemeente Pijnacker- Nootdorp	Inwonertal 36.854	Aantal wethouders Vier	Duaal sinds 2 januari 2002	Proefinterview op 22 juni 2004
Naam C.J. van der Kraan	Partij CDA	Leeftijd 48 jaar	Wethouder vanaf 2002	Portefeuille Jeugd en Jongerenbeleid, Communicatie, Interne dienstverlening.
Gemeente Barendrecht	Inwonertal 35.859	Aantal wethouders Vier	Duaal sinds 7 maart 2002	Interview op 24 juni 2004
Naam C. Silvis	Partij CDA	Leeftijd 56 jaar	Wethouder vanaf 1992	Portefeuille Ruimtelijke ordening, Volkshuisvesting, Stadsvernieuwing
Gemeente Lisse	Inwonertal 22.026	Aantal wethouders Vier	Duaal sinds 7 maart 2002	Interview op 30 juni 2004
Naam J.J. Schuijt	Partij CDA	Leeftijd 58 jaar	Wethouder vanaf 1998	Portefeuille Onderwijs en kinderopvang, Kunst en cultuur, Sport en recreatie

Gemeente Voorschoten	Inwonertal 22.580	Aantal wethouders Drie	Duaal sinds 7 maart 2002	Interview op 30 juni 2004
Naam W.L. Carabain	Partij PvdA	Leeftijd 42 jaar	Wethouder vanaf 2000	Portefeuille Welzijn, Sociale Zaken, Sport en recreatie, Sociale vernieuwing en wijkbeleid
Gemeente Krimpen aan den IJssel	Inwonertal 29.075	Aantal wethouders Vier	Duaal sinds 7 maart 2002	Interview op 5 juli 2004
Naam Mw. M.C. van Deijk-Den Hartog	Partij CDA	Leeftijd 57 jaar	Wethouder vanaf 1996	Portefeuille Milieu, Kunst en cultuur, Sociale Zaken, Woonruimte-zaken
Gemeente Hendrik-Ido- Ambacht	Inwonertal 22.959	Aantal wethouders Drie	Duaal sinds 7 maart 2002	Interview op 6 juli 2004
Naam M.A.J. Doodkorte	Partij VVD	Leeftijd 49 jaar	Wethouder vanaf 1998	Portefeuille Financiën, Oeverprojecten, Volgerlanden, Personeel en Organisatie

Bijlage II

Geachte heer/ mevrouw,

Naar aanleiding van ons telefoongesprek op 21 juni 2004 krijgt u in deze mail aanvullende informatie over mijn verzoek een wethouder van uw gemeente te mogen spreken.

Als laatstejaars student van de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, ben ik bezig met het schrijven van mijn afstudeerscriptie. Het thema daarvan is 'De wethouder in het dualisme'.

Graag zou ik wethouder [naam] van uw gemeente op [datum] om [tijd] uur uitgebreid interviewen over zijn / haar ervaringen met dualisme. Dit gesprek duurt ongeveer een uur. Ter voorbereiding stuur ik een overzicht van de aandachtspunten.

Vriendelijke groeten,

Ron Penning

Studentnr. 273044

Bestuurskunde (avond)

Tel. 0180 - 62 41 52 (thuis)

Tel. 015 - 362 67 06 (werk; gemeente Pijnacker-Nootdorp)

Interviewvragen

Welke partij vertegenwoordigt u?

Wat is uw leeftijd?

Sinds wanneer bent u wethouder?

Vanaf welk moment werkt uw gemeente dualistisch?

Wat vindt u de belangrijkste verschillen tussen het wethouderschap voor het dualisme en nu?

Hoe is sindsdien de verhouding tussen de raad en het college?

Heeft dualisme de band tussen collegeleden versterkt?

Waarom wel of juist niet?

Hoe is de verhouding tussen u als wethouder en uw fractie?

Is het karakter van het debat in commissies en raad veranderd?

Stuurt de raad (inmiddels) op hoofdlijnen?

Heeft dualisme de lokale politiek verlevendigd?

Kan een wethouder 'van buiten' functioneren?

Over welke eigenschappen moet een goede duale wethouder beschikken?

Kunt u zich vinden in de conclusies (van het tweede jaarbericht) van de begeleidingscommissie Dualisme en lokale democratie?

Hoe kijkt u aan tegen het voorstel om de burgemeester te kiezen?

Wilt u nog iets toevoegen / wat heb ik niet gevraagd wat van belang kan zijn?

NB Deze vragen zijn in elk geval aan alle wethouders gesteld. Afhankelijk van het verloop van het gesprek is associatief 'ingesprongen' op deelonderwerpen of verwante thema's.

